



**Universidad del Salvador (Buenos Aires)**  
**Facultad de Historia, Geografía y Turismo**  
**Doctorado en Historia**

**La gestación de la democracia política moderna en el Uruguay**  
**(1890-1925)**

**El experimento fundacional de un sistema político pluralista y consensual**  
**pactado entre los partidos Nacional y Colorado (batllista)**

USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

**Tesis para optar al grado de Doctor en Historia**

**Candidato a Doctor: Lic. Daniel J. Corbo Longueira**  
**Director de Tesis: Dr. Gerardo Caetano**

**Octubre, 2017**



## **Tomo I**

### **La gestación de la democracia política moderna en el Uruguay (1890-1925)**



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR



## TABLA DE CONTENIDOS

### Tomo I

#### **INTRODUCCIÓN TEÓRICA Y METODOLÓGICA ..... 3**

#### **PRIMERA PARTE: La revolución del 97 y los intentos**

#### **de modernización política ..... 30**

Capítulo I. El civilismo oligárquico y la aspiración a una “democracia dirigida” ..... 30

Capítulo II. El programa político de la revolución de 1897 y su influencia  
en la modernización del sistema político democrático ..... 46

Capítulo III. El ensayo de coparticipación entre 1897 y 1904.

Los acuerdos electorales como anomalía republicana ..... 86

Conclusiones a la Primera Parte ..... 122

#### **SEGUNDA PARTE: Un sistema de partido dominante.**

#### **La derrota del exclusivismo (1904-1916) ..... 132**

Capítulo IV. El triunfo de la política de partido y el liderazgo incontestable  
de Batlle y Ordóñez ..... 132

Capítulo V. El nacionalismo. La evolución hacia la lucha cívica (1904-1916) ..... 193

Capítulo VI. El Colegiado de Batlle, la elección de la Asamblea Constituyente  
y la derrota del oficialismo el 30 de julio (1912-1916) ..... 209

Capítulo VII. Hacia el 30 de julio. La campaña y su organización ..... 263

Balance de la Segunda Parte. Las razones de la derrota del proyecto colegiado ..... 297

### Tomo II

#### **TERCERA PARTE: El experimento fundacional de una democracia pluralista**

#### **y consensuada ..... 305**

Capítulo VIII La concepción de Martín C. Martínez y la gestación  
del modelo clásico de la democracia uruguaya ..... 305

Capítulo IX. La Asamblea Constituyente. El proceso anterior al pacto ..... 343

Capítulo X. El Pacto constituyente de la primera poliarquía uruguaya ..... 398

Capítulo XI. La Asamblea Constituyente II. Los debates posteriores al pacto ..... 454

<b>CUARTA PARTE. La segunda República y el clima de colaboración-competencia política.....</b>	<b>532</b>
Capítulo XII. Defensa y contestación del Pacto Constitucional .....	532
Capítulo XIII. La marcha de la nueva institucionalidad .....	562
Capítulo XIV. El convenio de los partidos y las leyes de garantías electorales (1924-1925) .....	571
Capítulo XV. La evolución del sistema de partidos y la electoralización de la vida política .....	625
<b>CONCLUSIONES DE LA TESIS .....</b>	<b>635</b>
<b>ABREVIATURAS. FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>649</b>
<b>APÉNDICE DOCUMENTAL.....</b>	<b>665</b>



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

# INTRODUCCIÓN TEÓRICA Y METODOLÓGICA<sup>1</sup>

## 1. Objeto de estudio. Problemas fundamentales

Nos proponemos estudiar el proceso de gestación de la democracia política moderna en el Uruguay, en el período que va desde fines del siglo XIX a las primeras décadas del siglo XX, específicamente entre los años 1890 y 1925.

El núcleo de nuestro esfuerzo recorre dos procesos que se alternan en el tiempo pero que poseen una continuidad orgánica. En el primero, se erosionaron las condiciones oligárquicas que había adoptado el régimen civilista a la salida del militarismo. En su lugar se sustancia una primaria experiencia de representación de las minorías y de coparticipación de los partidos. Ésta a la postre no resultó, pero dejó un valioso legado a actualizar para adelante. Por el otro, que resultó fundacional del sistema institucional, se superó un sistema de partido dominante con características excluyentes que no habilitaba elecciones competitivas ni rotación del poder. Mediante un pacto político-constitucional entre los dos partidos tradicionales del país, se logró definir el modelo clásico de la democracia uruguaya, como régimen pluralista y consensual de partidos.

La investigación procura establecer la naturaleza y las características principales de esa primera forma democrática en el Uruguay, articulando tres niveles de análisis: a) da cuenta de los formatos y arreglos institucionales que definen la singularidad consensual del sistema político, b) su articulación con un sistema de partidos, que nace propiamente entonces, sobre reglas equitativas de competencia, convivencia y reciprocidad, c) la forja de un régimen electoral garantista que sirve de sustento a los otros niveles. Se demostrará que en el Uruguay, la democracia, el sistema de partidos y el sistema electoral, nacieron prácticamente juntos.

Este abordaje se hará desde una mirada que entabla una doble complementariedad, entre las versiones de país y de sociedad que encarnan los dos partidos histórico-fundacionales y entre dos matrices de configuración y convocatoria ciudadana. Estas matrices se recortan sobre las tradiciones de pensamiento liberal y republicano y se reflejan en la tensión dialéctica —pero henchida de matices— entre un principio más

---

<sup>1</sup> Las citas bibliográficas en las notas de pie de página que no registran la ciudad de publicación corresponden, en todos los casos, a Montevideo. En los restantes casos, se consigna en forma expresa la ciudad de publicación correspondiente.

concentrador, unificador y mayoritario y, otro, más desconcentrador, pluralista y consensual.

Justificación. Las pulsaciones de nuestro presente dirigen sus preguntas hacia el pasado y por ende éste siempre nos es, de alguna forma o en alguna medida, contemporáneo. La preocupación actual por la democracia como forma institucional y como sistema de convivencia, nutre nuestro interés en indagar sobre su gestación, características y singularidades. Como lo han señalado Caetano y Rilla, el análisis de los períodos de formación de los sistemas políticos y partidarios, ha ingresado como objetivo prioritario de la historia política, asignándole a los mismos una gran virtualidad explicativa acerca de las características que asume el desarrollo ulterior de estos sistemas. Es decir que *“el desarrollo es inherente, en gran medida, a su configuración originaria.”*

<sup>2</sup> De ahí la significación de indagar en el génesis del sistema democrático del Uruguay, como aporte a una comprensión integral de su identidad cívica y de las características moduladoras de su sociedad.

El problema fundamental abordado en la investigación es la perturbación permanente que sufría el país y alteraba su convivencia pacífica, con los siguientes problemas derivados: a) Inestabilidad permanente de la vida institucional y falta de unidad gubernativa. Esto se expresa en un fuerte disenso entre los partidos y en la anarquía de la vida nacional, con recurrencia a guerras civiles y otras prácticas políticas antisistema; b) Una legitimidad contestada de la autoridad. Cuestión que está en el origen de la inestabilidad institucional. La débil legitimidad gubernativa se debe al fraude electoral organizado como sistema, al predominio de un partido en el poder, en una distribución asimétrica de los recursos de autoridad y prácticas políticas excluyentes, así como en una muy limitada participación ciudadana en la constitución de la autoridad; c) La oligarquización de la vida política y una dificultad potencial para la rotación de los partidos en el gobierno. Son determinantes de ello: un Cuerpo electoral reducido y manipulable, un sistema electoral basado en distritos uninominales y escrutinio mayoritario sin representación de la minoría o con una representación disminuida, un Parlamento débil y sin autonomía real del Poder Ejecutivo, y un partido oficial absorbido por el poder gubernativo; d) Una fuerte centralidad del poder en el Presidente de la República que concentra todos los resortes de la administración, el nombramiento y

---

<sup>2</sup> Harry Eckstein, citado por Caetano, G.-Rilla, J. “El sistema de partidos: raíces y permanencias” en VV. AA., *De la tradición a la crisis. Pasado y presente de nuestro sistema de partidos*, 1985, p. 33.



destitución de la extendida masa de empleados que puede movilizar como fuerza electoral, al igual que el ejército, la policía y el aparato judicial. Controla a su partido político y digita la mayoría parlamentaria. Incurre en prácticas de “influencia directriz” o “influencia moral”, con lo que manipula la designación de los parlamentarios y con ello digita su sucesión en el gobierno; e) Partidos políticos de cúpula, con una estructura de cuadros y direcciones elitistas combinadas con formatos caudillistas, así como mecanismos no estabilizados de convivencia política entre ellos.

## 2. Marco teórico-metodológico

La centralidad y gravitación que asume el formato partidario en el sistema político y en el perfilamiento de la democracia pluralista que advino hacia 1917-18, llevó a algunos académicos —pero con un consenso de recepción muy amplio— a catalogar el sistema democrático uruguayo como una “*partidocracia*.”<sup>3</sup> Nosotros, preferimos hablar de *democracia consensual de partidos* o *república pluralista de partidos*, que suma dos aspectos a la definición, tanto el carácter consensual de la democracia como la centralidad de los partidos políticos en su definición.

Resulta relevante analizar las notas características que ayudarían a definir la condición de la democracia que se configuró en este país a lo largo del proceso que aquí se estudia. Para ello, apelaremos a dos marcos teóricos orientadores de este recorrido, que nos son aportados desde la politología. Uno, el relevante estudio de Robert Dahl sobre la “*Poliarquía*.”<sup>4</sup> El otro, el conocido estudio de Arend Lijphart, sobre “*Las Democracias Contemporáneas*.”<sup>5</sup> A ello, habrá que adicionar una forma de cultura política específica, con un sustrato a veces difuso pero extendido y gravitante, de tramitación tensional entre dos matrices de configuración y convocatoria ciudadana, con un polo estado-céntrico de universalismo uniformizante, con caídas en rasgos jacobinos, más predominante, y otro polo, desafiante, de carácter más social, idiosincrático y pluralístico. Para ello, recurriremos a los aportes de Guillermo O'Donnell,<sup>6</sup> sobre las implicancias que resultan de los recortes y entramados entre tres tradiciones de pensamiento político (liberal,

---

<sup>3</sup>Véase, Caetano, G.- Rilla, J.- Pérez, R. “La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos”, en *Cuadernos del CLAEH*, N° 44, 1988.

<sup>4</sup> Dahl, R., “*La Poliarquía. Participación y Oposición*”. (1ª ed. 1989) Citaremos por la segunda edición, de 1997. Dahl sostiene la importancia de mantener la distinción “entre la democracia, como sistema ideal, y los convenios institucionales (que suponen la poliarquía) que deben verse como una aproximación imperfecta al ideal”, p. 19, nota 4.

<sup>5</sup> Lijphart, A., *Las democracias contemporáneas*. Citamos por la cuarta edición, Barcelona, 1999.

<sup>6</sup> O'Donnell, G. “Accountability horizontal”, en *Ágora*, N° 8, Buenos Aires, 1998.

democrática y republicana) y la contribución teórica de Carlos Pareja, al desciframiento y desglose de las tradiciones de convocatoria ciudadana en el Uruguay, que en su esquema conceptual se configuran con un polo más “*jacobino*” y otro más “*polifónico*.”<sup>7</sup>

El aporte de Dahl nos desafía con un abordaje diacrónico. Su enfoque remite a los factores y condiciones que favorecen o estorban la transformación de una forma de régimen (de “*hegemonía cerrada*”) en otra más poliárquica (pluralista y competitiva). Es decir, que sus interrogantes nos plantea un sistema en evolución, en movimiento transicional, donde importa conocer el proceso y las condiciones que llevan a un cambio de régimen. En este sentido, la democratización comprende ciertas transformaciones históricas bien definidas. Una de ellas es el tránsito de “*regímenes hegemónicos u oligarquías competitivas a regímenes casi poliárquicos*” (acaecidos en el mundo occidental en la segunda mitad del siglo XIX), y las modificaciones de las “*cuasi poliarquías en poliarquías plenas*”, que tuvieron lugar en las tres décadas que van de fines del siglo XIX a la Primera Guerra Mundial.<sup>8</sup> Las transformaciones del sistema político institucional del Uruguay se inscriben en estos procesos universales y en ese orden temporal. Los procesos de instauración de las poliarquías en el seno de una nación-estado independiente, reconocen diversos mecanismos, que van desde: a) el colapso o derrocamiento revolucionario del antiguo régimen (serían los casos de Francia, Alemania y Austria en la primera República), b) por conquista militar tras la Segunda Guerra Mundial (Italia, Japón, Alemania Federal) o, c) mediante procesos evolutivos (los más numerosos), entre los que se incluye el caso del Uruguay. Dahl nos recuerda que el proceso de iniciación más propicio para una poliarquía es el que transforma las estructuras y formas hegemónicas en estructuras y formas aptas para la competencia política. En países que no tienen un legado inmediato de experiencias en la práctica de la política competitiva, la transformación de los regímenes hegemónicos en poliarquía ocupará, seguramente, un proceso lento y necesitará varias generaciones para desarrollarse, lo que es aplicable enteramente al caso uruguayo.<sup>9</sup>

En su esquema, Dahl sustenta tres condiciones básicas para la existencia de la democracia, cuyas instituciones sociales deben consagrar, a su vez, ocho garantías. Sus interrelaciones sirven para contrastar teóricamente los distintos regímenes políticos de acuerdo con la amplitud con que facilitan: a) la oposición, b) el debate público, y c) la

---

<sup>7</sup> Pareja, C. “Polifonía y jacobinismo en la política uruguaya”, en *Cuadernos del CLAEH*, N°. 49-50, 1989.

<sup>8</sup> Dahl, R. *La Poliarquía...*, 1997, p. 20

<sup>9</sup> Ibidem., pp. 52-53.

lucha política. La democracia debe dar la oportunidad a que un gran número de ciudadanos tengan posibilidad de formular sus preferencias, manifestar las mismas y recibir igualdad de trato por parte del gobierno. Para esto se requieren las siguientes garantías institucionales: 1. Libertad de asociación, 2. Libertad de expresión, 3. Libertad de voto, 4. Elegibilidad para el servicio público, 5. Derecho de los líderes políticos a competir por los votos, 6. Diversidad de fuentes de información, 7. Elecciones libres e imparciales, 8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar preferencias.

Para Dahl, la forma de iniciarse un régimen competitivo es importante y pone el acento en los procesos de transición. El nuevo régimen se iniciaría cuando los líderes en el poder acceden, más o menos pacíficamente, a las demandas en favor de cambios y participan en la instauración de la poliarquía. Dahl nos llama la atención de que importa la vía por la cual se instaura la poliarquía, porque de ella resulta el desarrollo que caracterizará al régimen competitivo. Nos indica que, cuando esa vía es de evolución pacífica mediante alguna forma de consenso, tiene mayores probabilidades de desembocar en una poliarquía respaldada por el sentido de legitimidad compartido por la gran mayoría.<sup>10</sup>

Este esquema requiere ser complementado con los aportes de Lijpharth para caracterizar un tipo de democracia consensual. Este autor nos recuerda que el significado primigenio de democracia es que todos los que se ven afectados por una decisión deben tener la oportunidad de participar en la toma de esa decisión, bien directamente o por medio de representantes elegidos. Subsidiariamente, debe prevalecer el deseo de la mayoría. Pero si esto significa que el partido ganador puede tomar todas las decisiones de gobierno y que los partidos perdedores solo pueden criticar u oponerse, entonces, aduce que esto no es democrático, porque son incompatibles aquellos dos principios. *“Excluir a los grupos perdedores de la participación en la toma de decisiones viola claramente el significado primario de democracia.”*<sup>11</sup> En este contexto, Lijphart señala dos situaciones en que no serían incompatibles la regla de la mayoría y la democracia, cuando *“la exclusión de la minoría se ve mitigada si mayorías y minorías alternan en el gobierno.”* Recuerda que así funcionan los sistemas bipartidistas británico y neozelandés. Como veremos, esta hipótesis donde la minoría de hoy puede convertirse en mayoría en

---

<sup>10</sup> Ibidem., pp. 47-48. Dahl inserta a Uruguay entre los países en que la instauración de la primera poliarquía se realizó *“mediante procesos evolutivos.”*

<sup>11</sup> Cit. por Lijphart, A, *Las democracias contemporáneas*, 1999, p. 37.

las próximas elecciones, dejando de ser permanentemente oposición, no se daba en el caso uruguayo. Por el contrario, durante el periodo de hegemonía batllista la regla era un sistema mayoritario hegemónico, sin rotación de partidos. La otra condición que mitiga esa incompatibilidad, ocurre cuando en sociedades relativamente homogéneas sus grandes partidos no estén distanciados en sus respectivos proyectos políticos, porque han permanecido muy próximos al centro político. Si bien aquí no se cumple el criterio base de “*gobierno del pueblo*”, como la política del gobierno tiende a servir razonablemente los intereses y la voluntad de los votantes, sí se cumpliría el criterio de democracia como “*gobierno para el pueblo*.” Esta segunda condición tampoco se verificaba en la etapa de hegemonía batllista, porque este partido asumía versiones fuertes y radicales, muy diferenciales con respecto a la visión que existía en el espectro opositor, que era medio país.

Ahora bien, la diferencia del gobierno de consenso en Uruguay respecto al modelo general es que no se verifican en el país clivajes sociales ni una cultura heterogénea, sino que el pluralismo es alimentado por las versiones de que son portadores los dos partidos históricos del país, que al decir de Martínez Lamas ofician como “*patrias subjetivas*” o como “*el equivalente funcional de las naciones*”, según Solari.<sup>12</sup> El pluralismo y la tensión que divide la sociedad pre-democrática, deriva del conflicto político-partidario y no de clivajes sociales, porque cada partido ocupa un lugar en la identidad ciudadana que no podía ocupar todavía una nación en ciernes. Lijphart sostiene que en estos casos, cuando se da esa división y no hay condiciones para una alternancia en el poder, el dominio de la mayoría no es democrático y resulta peligroso, porque las minorías se sentirán excluidas y discriminadas en su no acceso a gobernar, y ello es un factor de pérdida de lealtad al régimen. “*En las sociedades plurales, norma de la mayoría significa dictadura de la mayoría y contienda civil antes que democracia. Estas sociedades necesitan “un régimen democrático que acentúe el consenso que incluye más bien que excluye, en lugar de la oposición...”*”<sup>13</sup>

Lijphart, plantea la existencia de dos modelos básicos de democracia: la basada en la mayoría y la basada en el consenso. Propone que el modelo de consenso puede ser descrito en función de ocho elementos limitadores de la mayoría: 1) “*Participación de todos los partidos importantes en el poder ejecutivo mediante una amplia coalición.*”

---

<sup>12</sup> Martínez Lamas, J. *Riqueza y pobreza del Uruguay*. 1996, cap. IV, pp. 137-152. Solari, A. *Uruguay. Partidos políticos y sistema electoral*, 1991, p.20.

<sup>13</sup> Lijphart, A., *Las democracias contemporáneas*. 1999, pp. 37 a 39.

Esto se reflejará perfectamente en el diseño constitucional pactado por blancos y colorados-batllistas en 1917, mediante la integración de mayoría y minoría en el Consejo Nacional de Administración, en las Asambleas Representativas municipales y, luego, en la conformación de los Directorios de entes autónomos; 2) “*Separación formal e informal de poderes*”, especialmente entre Poder Ejecutivo y Legislativo. Esto también se configura en el diseño constitucional, que amplía los poderes del Legislativo y asegura su independencia mediante las garantías del sufragio. 3) “*Bicameralismo equilibrado y representación de la minoría.*” Esta condición se ve satisfecha no solo por la doctrina bicameral que se defiende en los debates de la constituyente, sino también por la aplicación del sistema electoral de “*representación proporcional integral*” que permite la representación de la mayoría y de todas las minorías, en proporción exacta a su caudal electoral; 4) “*Sistemas pluripartidistas, en que ninguno de los partidos se acerca al rango de mayoritario.*” En el caso uruguayo el sistema es esencialmente bipartidista, pero con dos elementos moderadores. Por un lado, la existencia y permanencia de partidos menores (socialismo, unión cívica, comunismo, que no disputan el bipartidismo) y, por otro, por una fragmentación del partido colorado en varios “partidos” (los “*partidos colorados*”, Batllismo, Riverismo, Vierismo, Sosismo) que proporcionaba al sistema una funcionalidad entre elecciones, de tono pluripartidista. 5) “*Sistema de partidos multidimensional.*” Como la sociedad uruguaya es característicamente homogénea, esta dimensión no encuentra su expresión en los partidos políticos, que son un corte vertical de sectores sociales. No obstante, hay algunos clivajes que otorgan un acercamiento a esta característica, como ser el clivaje regional con un Partido Nacional tradicionalmente más representativo del interior y un Partido Colorado con mejor anclaje en la capital, las visiones disonantes entre los partidos sobre el lugar de lo religioso, el arraigo de la tradición en uno y posturas más ecuménicas del otro, etc. 6) “*La representación proporcional.*” Es el sistema electoral incorporado desde una óptica “*integral*” a la institucionalidad de la Segunda República. 7) “*Descentralización y federalismo territorial y no territorial.*” Tratándose de un país unitario esta condición no se cumple; 8) “*Constitución escrita y veto de la minoría.*”

Como se verá en nuestro estudio, un principio central pactado en 1917 entre los dos partidos mayoritarios, y ratificado en 1923 por una enmienda constitucional con carácter permanente, es el requerimiento de una mayoría cualificada de dos tercios de cada una de las Cámaras, para modificar las reglas del sistema político y del juego electoral. Lo que equivale a un veto de la minoría si controla al menos un tercio en alguna de las Cámaras.

Supuso que cualquier cambio de estas normas fundamentales requería la construcción de un consenso entre los partidos. Concluye, Lijphart que

Los ocho elementos de la democracia de consenso tienen por objeto moderar la regla de la mayoría mediante la exigencia o fomento de la *participación en el poder* de la mayoría y la minoría (grandes coaliciones), la *dispersión del poder* (entre Ejecutivo y legislativo, dos cámaras legislativas,...); una *equitativa distribución del poder* (representación proporcional)...y un *límite formal al poder* (gracias al veto de la minoría).<sup>14</sup>

Todavía, en el caso uruguayo, la doctrina de la coparticipación institucionalizada en la Constitución, era un ingrediente reforzante de este carácter consensual de la democracia.

Como es sabido, democracia y liberalismo interactúan en una relación dinámica que pone siempre en tensión dos tradiciones ideológicas, que muestran tanto desencuentros como convergencias. Esta clásica visión es enriquecida por Guillermo O'Donnell quien sostiene que, en la génesis y consolidación de las estructuras poliárquicas confluyen tres corrientes del pensamiento político moderno: las tradiciones liberal, republicana y democrática.<sup>15</sup> Gustavo de Armas, a su vez, en un sugestivo trabajo sobre “*la inscripción pluralista del liberalismo en la construcción de la poliarquía uruguaya*” se encarga de inventariar el valor que reviste la introducción por O'Donnell del componente republicano:<sup>16</sup>

En primer lugar, permite deconstruir la clásica oposición, en cierta medida maniquea, entre liberalismo y democracia, traducida no pocas veces al clivaje izquierda/derecha, incorporando una tradición política que fue efectivamente decisiva en la construcción de las democracias modernas. En segundo término —y como resultado de la deconstrucción teórica y analítica recién planteada—, la oposición entre republicanismo y liberalismo puede ser más reveladora respecto de algunos asuntos (por ejemplo, los debates sobre la centralidad de la política, o sobre las formas más prudentes de articular las escenas pública y privada) que el corte entre liberalismo/democracia o derecha/izquierda. Finalmente, el componente

---

<sup>14</sup> Ibidem, p. 45. Los politólogos Chasquetti, D. y Buquet, D. en “La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso”, al considerar la vinculación entre la democracia uruguaya y el concepto de *consociational democracy* de Lijphart concluyen que: de las ocho características que el autor propone para la democracia basada en el consenso, “*Uruguay presenta cuatro rasgos puros de “consenso” y otros tres atenuados. Uruguay queda afuera del modelo de consenso solamente en el ítem que exige descentralización y federalismo*”. En revista, *Política*, N°. 42, Universidad de Chile, 2004, p. 231, n 25.

<sup>15</sup> O'Donnell, G., “Accountability horizontal.” Buenos Aires, 1998, p.8.

<sup>16</sup> De Armas, G. “La inscripción pluralista del liberalismo en la construcción de la poliarquía uruguaya”, en *Cuadernos del CLAEH*, N° 83/84, 1999, p. 128.

republicano, tal como lo define O'Donnell, constituye una de las más sólidas reservas morales invocadas a la hora de apelar a la accountability vertical (expresión de la típica legitimidad electoral) y horizontal (el contrapeso entre poderes) de una comunidad.

La confluencia de estas tradiciones y la delimitación de fronteras que sus agregaciones e interferencias suscitan se laudan, básicamente, en tres espacios: A) la centralidad o instrumentalidad de la política; B) la articulación entre el espacio de lo público y el espacio de lo privado y, C) el corte monismo-pluralismo.

Respecto a la “centralidad o instrumentalidad de la política”, tanto la tradición republicana como el pensamiento democrático, aunque con distintos acentos, conciben la política como la arena específica para el desarrollo de la comunidad, mientras que el liberalismo ve en la política un instrumento que garantiza las condiciones para alcanzar fines que residen en el ámbito privado (mercado, familia, religión, conciencia, etc.). En relación al eje de “articulación entre lo público y lo privado”, el Liberalismo y el Republicanismo delimitan normativamente las fronteras entre esos ámbitos, aunque con diverso signo. El primero busca defender el espacio privado ante los avances colonialistas de lo público, mientras el segundo eleva lo público como el espacio por antonomasia de construcción de ciudadanía. En cambio los demócratas radicales, al priorizar la dimensión social sobre la mercantil y la colectiva sobre el individualismo, buscan regular lo privado desde lo público. En relación al corte “monismo-pluralismo”, tanto liberales como demócratas (especialmente los primeros) denotan una vocación inclusiva por acoger las versiones plurales, mientras que en el republicanismo se advierte una proclividad a las caídas en versiones jacobinas, uniformizantes y hegemónicas.<sup>17</sup> Los sistemas políticos que ostentan sólidas instituciones democrático-liberales descansan en la confluencia de aportes y tensiones de estas tres corrientes, cada una de las cuales contribuye desde su perspectiva a un aspecto fundamental de la configuración poliárquica.

Carlos Pareja<sup>18</sup> produjo hace unos años un célebre estudio con el nombre de *“polifonía y jacobinismo en la política uruguaya”*, donde acuñaba algunas categorías de análisis relevantes para la comprensión de la constitución del cuerpo político e identificaba dos principios polarizados, que tensionan la convocatoria y el ejercicio de la ciudadanía con requerimientos opuestos. Son dos principios constitutivos de la asociación política, de cómo interpelar y configurar al *“nosotros ciudadanos”*, dos modos de reclutar sus

---

<sup>17</sup> Ibidem, pp. 129-130.

<sup>18</sup> Pareja, C., “Polifonía y jacobinismo en la política uruguaya”, en *Revista del CLAEH*, 1989.

expresiones más genuinas y competentes, sus lealtades y recursos más confiables. La identificación de estos dos principios, permite la construcción de dos modelos sesgados de ciudadanía, como prolongaciones polarizadas de uno y otro. A partir de estos dos ejes se condensan tradiciones cívicas, modalidades de compartir responsabilidades, de recrear lealtades y de reproducir las virtudes requeridas para el ejercicio de la ciudadanía.

Esta contribución teórica de Pareja que consideramos relevante para la comprensión de nuestra cultura ciudadana, paga el precio posiblemente a la necesidad de operar una exégesis identificatoria-diferenciadora de ambos conceptos, pero que no permite dar cuenta del continuo existente entre sus dos momentos polares, rico en matices intermedios, transacciones y modos de convivencia entre ambas tendencias, que se traducen en una tensión siempre vigente, siempre renovada, entre el impulso a la hegemonía y el impulso a la inclusión. El significativo aporte conceptual de Pareja se realiza en un plano teórico de impronta densa y fuertemente abstracta y en una muy primaria exploración identificatoria de los campos jacobino y polifónico y su aplicación a movimientos políticos y corrientes de pensamiento, tanto universales como nacionales, que no están libres de controversia y de lecturas dispares. Este esfuerzo, constructivo de categorías de análisis relevantes para la indagación de la arquitectura del sistema político-institucional y de la cultura ciudadana, requiere ser complementado con su aplicación a procesos históricos específicos que prueben su pertinencia. En lo que sigue nos proponemos realizar un acercamiento a esa indagatoria de la cultura política del Uruguay como construcción histórica, de sus momentos fundacionales, en sus acumulaciones y elementos constitutivos centrales y en los impulsos reconstructivos, que sirven de sustento a verdaderas tradiciones a partir de un eje conceptual, de una especie de columna vertebral donde confluyen siempre en tensión, dos matrices culturales ordenadoras, una hacia la unificación igualadora en clave hegemónica y otra hacia la diferenciación pluralista en clave inclusiva.

### **3. Estado de la cuestión**

Abordaremos en este apartado las siguientes cuestiones. El proceso político que lleva a la Asamblea Constituyente y al pacto de los partidos que acuerda una nueva institucionalidad, la emergencia de un sistema de partidos pluralista y consensual y el nacimiento de un régimen electoral consecuente.



En el estudio del proceso político hacia la Asamblea Constituyente es significativo el enjundioso estudio que realiza la historiadora María Julia Ardao sobre la actuación política de Alfredo Vásquez Acevedo, a la sazón presidente del Directorio del Partido Nacional en las instancias de la elección de la Constituyente el 30 de julio de 1916 y Vice-Presidente de la Convención constituyente. La contribución de Ardao destaca por el estudio de las diversas instancias y etapas en que se intentó la reforma de la Constitución de 1830, los debates en la prensa, el parlamento y otras instituciones, y en los sustanciales aportes documentales que informan el debate de ideas y de fórmulas institucionales. Lamentablemente, como Vásquez Acevedo se marginó del proceso de la Constituyente, una vez que se encaminó la negociación de un pacto político cuya directrices no compartía, el estudio de Ardao no discute más que lateralmente el debate de la Constituyente e igualmente la tramitación del acuerdo entre los partidos. El aporte documental de esta obra sobre el referido proceso es fundamental.

Sobre la misma cuestión deben mencionarse las obras del investigador norteamericano Milton Vanger. Aunque ellas están referidas centralmente a la figura de Batlle y al batllismo (sus concepciones, obra de gobierno e influencia en la política del país), estudia con inteligencia la lucha política e institucional que se entabla entre las fuerzas políticas, así como dentro del propio Partido Colorado. Es una obra insustituible para la comprensión de la psicología política de Batlle y sus medios de actuación. Este investigador tuvo un acceso privilegiado al archivo personal de Batlle, vedado a los historiadores nacionales. Ello le permitió aportes originales, a partir del conocimiento de la correspondencia y apuntes personales del líder colorado, cohonestado además con una destacable honestidad intelectual. Por su capacidad de síntesis y sus inteligentes análisis políticos es, en conjunto, una obra inestimable, que en ciertos pasajes se resiente algo de la adhesión y simpatía al personaje político central y que se refleja en el enfoque hagiográfico que sintetiza el título: “Batlle: creador de su tiempo.”<sup>19</sup>

Desde una óptica colorada, pero no batllista, deben destacarse las crónicas políticas de Carlos Manini Ríos.<sup>20</sup> Se trata del hijo del jefe político de la fracción “anticolegialista” que se escindió del batllismo, frenó la reforma colegiada y gestó un sector partidario (el “riverismo”) contrario al batllismo. Este autor dispuso del archivo personal de su padre

---

<sup>19</sup> Vanger, M., *José Batlle y Ordoñez. El creador de su época. 1902-1907*, Bs. As. 1968; Vanger, M. *El país modelo...1907-1915*. 2a., ed. 1991. Vanger, M.J. *B. y O. 1915-1917, Humanizando el capitalismo*, 2009.

<sup>20</sup> Manini Ríos, C., *Anoche me llamó Batlle*, 1973. Manini Ríos, C., *Una nave en la tormenta*, 1972. Manini Ríos, C., *La Cerrillada*. 1973. Manini Ríos, C., *1904. El juicio de los máuser*. 1995.

Pedro Manini Ríos y, siendo él mismo un avezado político, ministro de estado, legislador y reconocido periodista, aporta jugosas crónicas sobre el proceso político, inteligentes análisis políticos y semblanzas de personajes de la época, muchos de los cuales conoció personalmente o de los que recibió comentarios y apreciaciones directas de época. En su obra *“Anoche me llamó Batlle”*, se destaca la conformación del grupo de los once Senadores colorados que frenaron la reforma colegiada, a través de la memoria dejada por su padre y todos los detalles de la negociaciones posteriores al 30 de julio para tentar la unificación colorada, así como las diversas instancias del pacto político constitucional. Su enfoque está influido por la postura de su padre y por un enfoque que resalta la actuación de ciertos personajes políticos, pero en muchos aspectos ello se concilia con una ecuanimidad de quien tiene una alta valoración de la política del país como construcción colectiva de los partidos.

La monumental obra de los historiadores José P. Barrán y Benjamín Nahúm, *“Batlle, los estancieros y el imperio británico”*, en 8 tomos, realiza aportes significativos al tema que abordaremos. En el plano de la vida política y del sistema de partidos, el tomo 1 de la colección,<sup>21</sup> trata el tema de la autonomía relativa del sistema político, específicamente del sector dirigente del Partido Colorado, relevando los sustentos políticos y económicos del mismo. El volumen segundo se propone una caracterización del reformismo batllista y sus sustentos ideológicos, así como un análisis de las alianzas y confrontaciones políticas y sociales con el mismo.<sup>22</sup> El tomo tercero trata del *“Nacimiento del Batllismo.”* Aporta información relevante y análisis esclarecedores sobre las bases de sustentación del batllismo: el crecimiento del Estado, la profesionalización del elenco político y el pilar burocrático. El estudio de las generaciones batllistas y sus corrientes internas, abre perspectivas para salir de una visión homogeneizadora de este partido y advertir sus tendencias internas, que alimentarán escisiones partidarias futuras.<sup>23</sup>

El tomo dedicado a la *“lucha política y el enfrentamiento social”* entre 1913 y 1916, es complejo y por eso mismo controvertido en muchas de sus apreciaciones. Por momentos parece imponerse una interpretación materialista, que reduce el proceso político hacia el 30 de julio de 1916 como un enfrentamiento de clases, o un reduccionismo de la lucha política a un enfrentamiento entre fuerzas conservadoras y fuerzas reformistas. En otros aspectos, se incorporan muchas matizaciones que

---

<sup>21</sup> Barrán, J. P., – Nahúm, B., *El Uruguay del Novecientos*. Tomo 1, 2ª ed. 1990.

<sup>22</sup> Barrán, J. P.- Nahúm, B. *Un diálogo difícil. 1903-1910*. Tomo 2, 1981.

<sup>23</sup> Barrán, J. P.- Nahúm, B., *El nacimiento del Batllismo*. Tomo 3, 1986.

enriquecen la interpretación. No obstante al final, y esto se apreciará con más claridad en el último tomo (que trata “*la derrota del batllismo en 1916*”), la interpretación central de los eminentes historiadores, esquematiza la lucha política que culmina el 30 de julio, como una oposición real entre “progresistas” (entendiendo por tales a Batllistas y socialistas) y “conservadores” ( que nuclearía a blancos, riveristas y católicos, junto a las clases altas y los intereses extranjeros), o en otra alineación: los batllistas junto a los obreros y los blancos con los estancieros. Pero esta versión, es cruzada por otra variable que interpreta que la principal fuerza progresista y reformista que estaba en el gobierno —el batllismo— era regresiva en el plano democrático, encarnaba prácticas manipuladoras y poco respetuosas de la voluntad del electorado, por lo que aparecía identificada con el *status quo* político. En cambio, la principal fuerza “conservadora” del orden socio económico —el Partido Nacional— encarnaba el perfeccionamiento y el triunfo de la democracia política y el sufragio libre.<sup>24</sup>

Esta interpretación en su simplificación, conlleva la idea de que el triunfo de la democracia fue el freno del reformismo social,<sup>25</sup> lo que no puede sostenerse. Al final de la segunda parte de nuestro trabajo haremos un análisis que intenta una contestación a esta visión, que también es implícita en otros autores. Pero adelantemos aquí que, en nuestra opinión, Batlle y sus adláteres no vivieron los andariveles de los proyectos reformista y de democracia política, como un juego dialéctico y una contradicción, que en grandes líneas es la interpretación conclusiva de los historiadores Barrán y Nahúm.

Creemos que la realidad histórica es más compleja. Para el batllismo el reformismo se inspiraba en la expectativa de que la modernización de la sociedad reforzara la democracia política desde otro nivel. El desarrollo de la autonomía de los sujetos, una laicidad reforzadora de la racionalidad política y social, la incorporación al civismo de los inmigrantes, la multiplicación de esferas intermedias de la sociedad (desde sindicatos de trabajadores a las empresas públicas), la organización y apertura popular de los partidos, la elevación del nivel cultural de la población y su extensión a los departamentos, la construcción de una sociedad más equilibrada en términos de promoción de los grupos más desfavorecidos, la emancipación creciente de la mujer, y muchos otros, representaban ese proceso donde la apertura de la sociedad a la modernización, traería de por sí una renovación de la democracia desde formas sociales

---

<sup>24</sup> Barrán, J. P., Ob. cit. *Lucha política y enfrentamiento social (1913-1916)*. Tomo 7. 1986, p. 16.

<sup>25</sup> Barrán, J. P., Nahum, B., Ob. cit., *La derrota del batllismo 1916*. Tomo 8, 1987, p. 79.

nuevas, más abiertas, más cargadas de racionalidad. Se trataba de una renovación de la democracia desde un lugar que no era el tradicional político. El problema era que esta visión política estaba acompañada de algunas cegueras, o digamos, una incapacidad para apreciar las implicancias de ciertas posturas excluyentes en lo político y su radical contradicción con un proceso de transformación democrática. La “política de partido” fue una forma de asegurar la coherencia de una política, evitar transacciones que rebajaran el progresismo de las propuestas y defender la virginidad de las reformas. Pero pasaba desapercibido su lado de exclusivismo, al marginar a todos los otros que no eran ellos en la conducción del destino del país. Ese sentir de que solo ellos eran el progreso, solo ellos la modernidad, solo ellos la democracia, suponía asumir que los otros no contaban.

En otro andarivel el historiador Caetano, en su tesis sobre la “República Batllista”, busca precisamente defender esta versión como una convocatoria ciudadana de base republicana. Su estudio acumula elementos para denotar en el batllismo un formato político de radicalismo democrático, una concepción asambleísta, que otorga preeminencia a la soberanía popular, mediante la apelación a un ejercicio directo de la ciudadanía y a una construcción estado-céntrica. En síntesis, una suerte de democracia plebiscitaria, diversa de la versión que terminó imponiéndose con la nueva institucionalidad, de base preponderantemente liberal-representativa. Sería una versión desplazada en aquella oportunidad pero no relegada o excluida, que continuó jugando de manera especular con la versión representativa.<sup>26</sup>

En el plano de la vida política se analizarán los alcances conceptuales de la “política de coparticipación”, en virtud de su centralidad para explicar una de las matrices centrales del tipo de democracia inaugurado en el país en estos años, singularmente en lo que refiere a sus notas de pluralismo y consensualidad. Principalmente nos referiremos al aporte de Göran Lindhal en su obra *Batlle, fundador de la democracia*. Esta obra de un investigador sueco es una de las pocas escritas sobre el periodo de la Segunda República, o sea, sobre la vida política bajo la institucionalidad inaugurada en 1918. Hace sobre este periodo aportes de singular valía. Respecto a la Coparticipación, su análisis es sintetizado por el autor en los siguientes párrafos:

Antes de 1919 el significado principal de la palabra “coparticipación” parece haber sido alguna especie de colaboración entre colorados y blancos, o más bien algunos colorados y algunos blancos. Además, dicha colaboración tenía como objeto la

---

<sup>26</sup> Caetano, G., *La República Batllista*. 2011, esp. Cap. III.

pacificación del país al darle a la minoría opositora una representación en el parlamento y por lo tanto cierta influencia en la elección del presidente. Finalmente, significaba que el presidente debía seguir una norma de gobierno no exclusiva, supra-partidaria, designando tanto a colorados como a nacionalistas hasta para puestos importantes administrativos y políticos, incluso los ministerios.

Sobre la coparticipación tal como se la empleó en los años 1919 a 1933 dice Lindahl:

En primer término, significó que la oposición iba a estar siempre representada en el consejo. En segundo lugar, significó una oportunidad para que la oposición controlara continuamente el accionar de las fracciones del partido de gobierno en el consejo. En tercer término, significó el aumento de las posibilidades que tenía la oposición de emplear a sus correligionarios en la administración o darles trabajo en las empresas estatales y similares. Hasta acá la coparticipación estaba de acuerdo con la Constitución o las leyes. Era una coparticipación institucional.<sup>27</sup>

Es de destacar que este autor percibe el cambio de significación y el rol instrumental que este principio tuvo históricamente, aunque no analiza las causas y el sentido de ese cambio, lo que sí se abordará en este estudio. Acertadamente Lindahl señala el año 1919, que corresponde al momento en que entra en vigencia el nuevo sistema constitucional, como el momento en que evoluciona el sentido del concepto. Efectivamente con el nuevo sistema se institucionaliza la coparticipación política. Y, precisamente, en esa institucionalización está implicado el cambio de significación de ésta. Como lo señala Lindahl, el vocablo coparticipación es multívoco, antes y después de 1919, y ello ha generado algunas confusiones a la hora de apreciar su significado. No escapa a esas confusiones el propio autor sueco, ya que antes de 1919 da un significado de coparticipación, que confunde con la denominada “política nacional”. En cierta época de influencia principista liberal, el nacionalismo (y el Partido Constitucional) sostuvo una visión que denominó política nacional, que consistía en prescindir de la filiación política de los ciudadanos y en estimar exclusivamente los méritos y aptitudes cuando se trataba del desempeño de una función pública.<sup>28</sup> Esta postura, que implicaba el reduccionismo del gobierno a la administración, era una suerte de demanda de los opositores siempre proscriptos por los gobiernos exclusivistas. Tenía en común con la coparticipación que ambos conceptos estaban dirigidos contra la política excluyente del partido oficialista, pero se contradecían, en tanto la política nacional postulaba la prescindencia de las

---

<sup>27</sup> Lindahl, G. *Battle...* 1971, pp. 313 y 316.

<sup>28</sup> Véase como ejemplo el célebre *Manifiesto del Club Nacional de Montevideo*, de 7 de julio de 1872.

filiaciones y posturas partidarias a la hora de la provisión de cargos gubernativos, atendiendo solamente a la virtudes del candidato; mientras que la coparticipación, en tanto, significa la participación del partido opositor en el poder gubernativo, requiere el carácter partidario de la acción. En oposición a la política de coparticipación, el Partido Colorado recurrirá a la política de partido, que implicaba que todos los resortes gubernativos y de la administración quedaban en manos de agentes del partido oficialista, que los monopolizaba.

En este punto, es necesario introducir un aporte fundamental a la inteligencia de un primer sentido de la coparticipación para el periodo anterior a 1919. Nos referimos a la postulación de José Calatayud Bosch de que la coparticipación era un principio de “*garantía cívica*”.<sup>29</sup> Sostiene este autor que mientras la democracia representativa y el régimen electoral no evolucionaron hasta el punto de ofrecer garantías suficientes de justicia e imparcialidad, la coparticipación tenía el carácter de una garantía cívica. Refiere con ello fundamentalmente a la disponibilidad de jefaturas políticas departamentales, que significaban la entrega de mayorías electorales en los departamentos respectivos, una situación de poder que albergaba fuerzas materiales movilizables en caso necesario para mantener las parcelas de poder, y disponer de un instrumento material para reclamar el cumplimiento de los compromisos sobre libertad electoral y representación de las minorías. Una visión similar es la que propuso el historiador Oscar Bruschera en el artículo, “*Nacimiento, justificación y muerte de la coparticipación*”, donde sostiene que la coparticipación significaba “*instalar dispositivos de seguridad que garantizaran a una parte muy caudalosa de la ciudadanía el derecho a existir, a opinar, a ser.*” Además, el contralor de resortes administrativos básicos y fuerzas en algunas comarcas del territorio, aumentaba su gravitación, “*los ubicaba con posibilidades de hacerse oír, de ser respetados, de influir sin necesidad de apelar al repetido holocausto de la tierra purpúrea.*” Para Bruschera, la coparticipación es una respuesta a una contingencia histórica concreta, derivada de la escasa evolución institucional del país y su general atraso: “*La existencia de una pluralidad partidaria y la íntima convicción de que era válida y necesaria, imponía como requisito de la paz, embarazar cualquier tentativa morbosa de asfixiar uno cualquiera de los dos pilares del sistema.*” Especialmente, en el pacto de la Cruz de 1897 que tiene este signo, el autor citado vislumbra que el mecanismo supera el “*sabor feudal de los pactos de cerrojo*” y presagian la modernidad de un estado

---

<sup>29</sup> Calatayud Bosch, J. *Grandeza y decadencia del Partido Nacional*, 1971, pp. 118 y ss.

constituido de tal suerte que la democracia representativa pudiera funcionar sin el soporte de muletilas. Por eso la coparticipación, cuando tuvo sentido histórico y cumplió un trascendente papel en el desarrollo de la vida republicana, fue fundamentalmente un mecanismo de seguridad, una garantía sustitutiva ante la imperfección del aparato jurídico y la carencia de bases materiales para regular la convivencia social.<sup>30</sup>

¿Qué acontece después? Calatayud Bosch nos dice que cuando el sistema representativo aparece rodeado de garantías efectivas para el voto y ofrece seguridades a la oposición de que los gobiernos no podrán ejercer influencias indebidas (lo que ocurre a partir de la Constitución de 1918), entonces la coparticipación en el sentido de “*garantía cívica*” ya no tiene razón de ser. Desde entonces la oposición tenía necesidad de contar con los mismos instrumentos de que disponía el partido de gobierno. Instalado el coloradismo desde hacía más de cincuenta años en el poder, usaba diestramente de la administración para alimentar clientelas electorales. A partir de aquel momento, la coparticipación, que recoge las transformaciones sociales conexas al perfeccionamiento de nuestra democracia representativa, sufre una variación en su significación. “*Va dejando de ser una garantía cívica, ya innecesaria, para devenir un “modus vivendi” político: una forma de subsistir y crecer electoralmente, una vía pacífica y democrática por la que el partido opositor espera llegar al poder.*”<sup>31</sup> En un sentido convergente, Lindahl sostiene que se puede observar un común denominador del significado de la palabra coparticipación antes y después de 1919: “*que tanto la mayoría como el partido mayor de la minoría tendrían la posibilidad de conceder empleos.*” Creemos que el autor sueco se equivoca en lo que respecta al periodo anterior a 1919, donde todas las designaciones en puestos públicos eran coloradas, pero es correcto como lo señalan los dos autores citados que la coparticipación adquirió una función, aunque no exclusiva de “modus vivendi”, o sea, de equiparar condiciones para una equitativa competencia electoral a través del clientelismo político, lo que tuvo su expresión más característica en el llamado “pacto del chinchulín” de 1931. No obstante, Calatayud y Lindahl se equivocan al no advertir el papel político que la coparticipación también cumplió en moldear las características plurales y consensuales del sistema político a partir de 1919.

En este aspecto es más acertada la visión de Lindahl, cuando sostiene que luego de 1919 el papel de la oposición dentro del Consejo “*iba a ser el de ejercer control.*” Varias

---

<sup>30</sup> Bruschera, O. “Nacimiento, justificación y muerte de la coparticipación”, en semanario *Marcha*, 15 de mayo de 1970.

<sup>31</sup> Calatayud Bosch, J. *Grandeza y decadencia del Partido Nacional*, 1971, pp. 119-120.

décadas después Jiménez de Aréchaga defendió también, con referencia a la Constitución de 1952, que la coparticipación solo implicaba el ejercicio de una función de contralor.<sup>32</sup> Era esta la doctrina que había erigido el batllismo para defender que la composición del Consejo colegiado no contradecía la idea de política de partido. La visión del jurista, que desestima la coparticipación como colaboración gubernativa, nos parece reduccionista al plantear una dicotomía donde hay complementariedad, por lo que resulta ajena a la realidad histórica que rigió en el país desde 1919.

La visión de la generación anterior, que plasmó los arreglos institucionales de la segunda constitución fue otra. Sin desdecirse de esa función de contralor ejercida por la oposición desde un plano mucho más efectivo, advirtieron que esa coparticipación institucional pacificaba la política al entablar una colaboración necesaria en la acción cotidiana. Esa colaboración se imponía, tarde o temprano, por la misma lógica de la integración y la función administradora del alto órgano ejecutivo, como lo sostuvo Martín C. Martínez,<sup>33</sup> tal vez el principal mentor del modelo clásico de la democracia uruguaya. Pero en realidad, la marcha institucional del país asignó un papel de inmensa trascendencia al principio de coparticipación en la modulación consensual de esa democracia. En este sentido el politólogo Lanzaro realiza una muy completa descripción de su funcionalidad institucional.

Una combinatoria dolorosa de enfrentamientos armados y de auspiciosos pactos constitutivos, permitieron gestar una experiencia fundacional plasmada en la segunda Constitución que se dio el país hacia 1916-1917. Esa edificación pluralista tiene uno de sus dispositivos fundamentales a través de los esquemas sucesivos y progresivos de “coparticipación política” de estilo “consociational”, que inicialmente se plasma a través de reparticiones territoriales de poder (que tiene un efecto adicional de pluralización del Parlamento) en los pactos de pacificación que cierran la Revolución de las Lanzas en 1872 y la Revolución de 1897.<sup>34</sup> Esta forma primitiva evolucionará, luego, hacia formas de coparticipación a nivel nacional y de plasmación institucional, bajo la dirección de cuerpos colegiados y autónomos en régimen de coparticipación. “En una

---

<sup>32</sup> Jiménez de Aréchaga, J., *La Constitución de 1952*, ed., 1995 pp. 306-308.

<sup>33</sup> Martínez, M. C. *Ante la nueva Constitución*, ed., 1964, pp. 80-91. Generalmente la lectura que se hace de su obra se queda en el aspecto de contralor de la coparticipación y se soslaya la visión más sutil que plantea Martínez sobre la evolución del sistema, que confirma luego tras su gestión en el primer Consejo. Véase, pp. 205-222.

<sup>34</sup> Pérez Antón, R., en “Cuatro antagonismos sucesivos. La concreta instauración de la democracia uruguaya”; en *Revista de Ciencia Política*, N°2, 1988, p. 51 ss.



suerte de pluralidad de gobiernos se gestó un archipiélagos de centros políticos sectoriales, con recursos de poder considerables... y procesos decisorios en áreas estratégicas de la actividad pública.”<sup>35</sup> Como ha señalado Lanzaro, “la coparticipación es, en principio, un ingrediente de la unidad del estado, obrando a la vez como pilar de asentamiento de los partidos y del sistema político.” Si bien esa lógica coparticipativa entre partidos, puede llegar a tener una manifestación orgánica y formal, su implicancia en la determinación de las lógicas de hacer política es mucho más vasta. Actúa sobre la configuración de formas de colaboración e intercambios partidarios con responsabilidades compartidas de gestión gubernamental, como ingrediente de pacificación de la política, en movimientos de equilibrio, contrapeso y de alianzas, hasta formas de mercancía en el manejo de bienes de poder. La lógica coparticipativa, tiene efectos sistémicos y una incidencia constante en las armaduras de Estado.<sup>36</sup>

Los libretos de coparticipación y las reglas electorales dibujan una dualidad interesante; i) De poderes relativamente compartidos, con acceso plural a los recursos del estado, sin que los ganadores se lleven todo y sin que las minorías tengan que renunciar a su condición opositora para tener puestos en los organismos públicos; ii) Con una competitividad abierta —moderada pero efectiva— que da cabida a la disputa democrática, entre los partidos rivales y al interior de ellos. La coparticipación, el sistema electoral, las pautas de representación, abren los canales de competencia pero reducen los juegos “suma cero”, acotan la regencia de mayoría y dan entradas a la minoría, partido a partido y dentro de éstos, sector a sector.<sup>37</sup>

Lanzaro explica cómo la coparticipación opera como insumo de sistemas de compromisos, sin estar sujetos a un acuerdo político previo y admitiendo a los oponentes partidarios, lo que ayuda a gestar el clima de pluralidad y favorece las aproximaciones concretas.

En el plano de la evolución de las normas electorales, los estudios historiográficos más destacados son la “Historia de los Partidos Políticos en el Uruguay” de Pivel Devoto, una historia clásica e insuperable hasta ahora sobre los partidos, que dedica varios capítulos al estudio de la evolución de las normas electorales, pero es una historia restringida al siglo XIX y su tratamiento se detiene en el pacto de los partidos de 1897.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Lanzaro, J. “Continuidad y cambios en una vieja democracia de partidos. Uruguay 1910-2010”, en *Cuadernos del Claeh*, N° 100, 2012, pp. 54-55.

<sup>36</sup> Lanzaro, J. “El gobierno de partidos en la segunda transición”, en el volumen de estudios sobre *Uruguay: sociedad, política y cultura*. Cáceres, 1998, pp. 138-139.

<sup>37</sup> Lanzaro, J. (Coord) en el volumen, *La segunda transición en el Uruguay*. 2000, p. 77.

<sup>38</sup> Pivel Devoto, J. E., *Historia de los Partidos Políticos en el Uruguay*. 2 tomos, 1942.

Un aporte valioso desde la interpretación colorada, es la obra de Alvaro Diez de Medina, especialmente sobre el régimen de doble voto simultáneo y el debate parlamentario de la legislación electoral de 1910.<sup>39</sup> Lamentablemente, este estudio también se detiene en ese año y quedan por fuera las leyes de elecciones para la Constituyente, la consagración de la extensión y garantías del sufragio en la Constitución de 1918 y las normas electorales purificadoras del sufragio de 1924-25.

Las dos cuestiones que dieron lugar a mayor controversia y disputa política, fueron la representación proporcional y el principio del doble voto simultáneo. En ambos planos la obra señera, en la que se formó la generación universitaria y política finisecular y de las primeras décadas del siglo, es la temprana obra clásica de Justino Jiménez de Aréchaga, *“La Libertad Política”*, de 1884. El autor realiza un completo y sistemático análisis de los sistemas electorales y se encarga de demostrar la injusticia y los riesgos que para la vida política pacífica entraña el régimen de escrutinio mayoritario en la adjudicación de las bancas parlamentarias. Para el jurista no eran suficientes las libertades de asociación, de prensa, de reunión y la consagración del ejercicio del sufragio, mientras no se cortaran de raíz los vicios profundos y gravísimos que entraña nuestro sistema electoral. Decía Aréchaga que,

Nuestro sistema electoral es esencialmente injusto y atentatorio al derecho político de los ciudadanos, porque si bien a todos los convoca para que concurran al acto solemne de la renovación periódica de los Poderes Públicos, entronizando el imperio absoluto de las mayorías, despoja, en cada circunscripción electoral, a un número considerable de votantes de su legítimo derecho de sufragio y les priva de toda representación en el seno de las asambleas deliberantes.<sup>40</sup>

La alternativa para sortear la inestabilidad institucional y la conflictividad que empujaba el sistema mayoritario, era para Aréchaga la representación proporcional. En su libro analiza los sistemas electorales empíricos y sus graves defectos, así como las dificultades prácticas de los sistemas racionales de proporcionalidad de Hare y de D'Hondt. Presenta como solución del problema el sistema del doble voto simultáneo de Borely, con modificaciones. El país aplicó el sistema de Hare entre 1919 y 1925 y el sistema de D'Hondt desde esa fecha, pero la historiografía no estudió los efectos de esas variantes sobre el sistema de partidos ni los argumentos esgrimidos en el fuerte debate que se dio en las Cámaras y en la prensa, que pautó la ley de 1925, y que en nuestro

---

<sup>39</sup> Diez de Medina, Á., *El voto que el alma pronuncia*. Historia electoral del Uruguay (1810-1910), 1994.

<sup>40</sup> Jiménez de Aréchaga, J., *La libertad política*. 1884, pp. 107-108.

trabajo se consideran en detalle. Hasta que la representación proporcional no se consagró constitucionalmente en el país, no se logró generar el clima de convivencia democrática entre los partidos, ni la estabilidad resultante de la legitimidad de las normas que regulan la competencia electoral y la formación de gobierno.

La pacificación del país que era el problema fundamental no podía lograrse impuesta desde el poder ni mediante el reparto de posiciones que dejaba enfrentado a los partidos, como demostraría la evolución política del país entre 1872 y 1904. Pasaba necesariamente por un compromiso que involucrara por igual a uno y otro partido, para el establecimiento de reglas democráticas, imparciales y justas, que contuvieran equilibrios y balances contrahegemónicos. La representación proporcional fue considerada por unos (como Rodó) como *“la coparticipación en las urnas”* y, por otros, como el reflejo en el Parlamento del mapa de opiniones y tendencias del país. El pacto refundacional de los partidos, contenido en la Constitución de 1918, incorporó un conjunto de normas democráticas consensuales, que implicó que esas normas eran no solo el fruto de un consenso puntual en esa circunstancia, sino que se transformó en exigencia, de ahí en más, como sustento de la convivencia entre los partidos, al establecer que las reglas de juego del sistema no podían alterarse sin el acuerdo de ambas colectividades. Lo paradójico es que la lógica de funcionamiento de un sistema bipartidista, no favorece la instauración de un sistema proporcional sino mayoritario, con lo que surge la cuestión: ¿a qué razón obedece la representación proporcional?

Los politólogos Buquet y Castellano afirman que *“la imprescindibilidad de la representación proporcional surge de la necesidad de la construcción de una democracia consensualista en el contexto de un sistema de partidos bipartidista fraccionalizado.”*<sup>41</sup> Estos autores, sostienen que el nacimiento de la democracia uruguaya fue una operación de consenso y que su mantenimiento dependía del mantenimiento del consenso. Dada esa condición estructural, entienden que al realizarse el acuerdo constitucional de 1917, la representación proporcional y la exigencia de dos tercios de legisladores para la modificación de las reglas de juego y normas electorales, quedaron unidas en una única formulación. A su vez, para canalizar la fraccionalización existente y para que los sectores obtuvieran representación sin que se vieran impulsados a votar como partidos diferentes, el sistema electoral uruguayo terminó articulando la representación proporcional para el

---

<sup>41</sup> Buquet, D.-Castellano, E. “Representación proporcional y democracia en Uruguay”, *Rev. Uruguaya de Ciencia Política*, N°8, 1995, p. 112 y ss.

parlamento, con el doble voto simultáneo y el régimen de mayoría para los cargos ejecutivos.<sup>42</sup>

El sistema electoral de doble voto simultáneo fue propuesto en 1870 por J. Borely en un libro conocido en el país,<sup>43</sup> en parte por su lectura directa y principalmente por los debates de la Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires en 1873, del estudio clásico de Aréchaga, y de la exposición crítica de esta doctrina en la obra de Luis V. Varela. Entre los analistas de la gestación de este sistema está la obra citada de Diez de Medina y el aporte de Aldo Solari.<sup>44</sup>

En “*El voto que el alma pronuncia*”, se estudian las iniciativas de reforma electoral del gobierno de Williman y el debate parlamentario de la ley electoral de 1910 que contiene la solución del doble voto simultáneo. Se rastrean los antecedentes de esa propuesta en una iniciativa del entonces Ministro del Interior doctor José Espalter de 1905 y se discute la cuestión de su funcionalidad política.

El aporte de Solari, es breve y enjundioso. En pocas páginas estudia con fina penetración a través del debate parlamentario la existencia de dos concepciones sobre el sistema de partidos y de la naturaleza de cada uno de ellos. Una, enfatizaba la cuestión de la unidad y disciplina de cada una de las fuerzas políticas, y la otra, jerarquizaba la libertad individual de los ciudadanos sobre las capillas directivas y su funcionalidad como mecanismo de socialización en el compromiso. Ese juego de versiones recorría la discusión tanto de la representación proporcional como del doble voto simultáneo. Precisamente, Solari al recorrer los antecedentes de este último, muestra que la propuesta de Borely tiene cierta ambigüedad, la que es reproducida sin reservas en la obra de Luis Varela: El Sr. Borely se ha ocupado primero de los partidos y luego del elector. “*es menester encontrar un sistema electoral que garantice al ciudadano su libertad, sin que se separe, al ejercerla, de sus amigos políticos.*”<sup>45</sup> Solari entiende que el sistema de Borely con sus ambigüedades, “*se ajustaba a la perfección al cuadro político de la época.*” Servía a la unidad de los dos grandes partidos pese a sus fracturas internas y, al

---

<sup>42</sup> En un trabajo reciente, Buquet presenta las razones conceptuales y los resultados consensualistas de esta articulación. Véase el ensayo, “La construcción de un equilibrio democrático”, en VV. AA., *La Constituyente de 1916. Fundación de la Democracia.*, 2016, p. 165 ss.

<sup>43</sup> Borely, J. *Nouveau Systeme Electoral. Representation Proportionnelle de la Majorité et des Minorité*, París, 1870. Varela, Luis V. *La democracia práctica. Estudio sobre todos los sistemas electorales propuestos para dar representación proporcional a las mayorías y minorías*, París, 1876.

<sup>44</sup> Solari, A. *Uruguay. Partidos políticos y sistema electoral*. 1991, pp. 132 a 141.

<sup>45</sup> Varela, L. *La democracia práctica...* 1876, pp.410-11.

mismo tiempo, “satisfacía a los que querían afirmar la preeminencia de los partidos y a los que deseaban fortalecer la libertad del elector.” <sup>46</sup>

Por último, en este rubro debe mencionarse como un factor central de la gestación democrática, la electoralización de la vida política uruguaya, que implicó no solo la extensión del sufragio y su masificación (la extensión de la ciudadanía política) sino también la consolidación de la legitimidad de las urnas para dirimir los pleitos ciudadanos. En este capítulo deben mencionarse los aportes sustanciales que realizan los ensayos de Carlos Zubillaga <sup>47</sup> sobre “*El difícil camino de la participación política*” que cubre el periodo 1898-1918 y explora las diversas etapas, factores y expedientes retardatarios de la plenitud de un sistema representativo en el país. Por otra parte, el ensayo, en el mismo volumen, de Gerardo Caetano, sobre “*La articulación electoral del sistema político uruguayo*”, que estudia el periodo 1919-1933, no solo desde la perspectiva de la evolución y dinámicas diferenciales del sistema político, sino fundamentalmente, sobre la explosiva electoralización de la vida política y su capacidad integradora. <sup>48</sup>

#### 4. Hipótesis orientadoras

Sostenemos las siguientes hipótesis: 4.1. La democracia política moderna en el Uruguay fue el resultado de la lucha política entre los dos partidos históricos y de la articulación dialéctica entre los principios de unidad del estado y la legitimación del poder; 4.2. La construcción de la democracia consensual supuso un acuerdo de convivencia entre los dos partidos, en el marco de un sistema político de pauta inclusiva y pluralista. Esto se verifica en el tránsito de una política excluyente de partido mayoritario a la coparticipación política de los partidos en el poder; 4.3. Se producirá una desagregación de la concentración del poder de la Presidencia de la Republica, con un incremento y extensión de los poderes de contralor del Poder Legislativo y de las minorías, la acumulación de instrumentos de balance y contralor entre los poderes, y mecanismos de distribución de los resortes de autoridad que obligaran a negociar y regatear permanentemente las decisiones del poder; 4.4. La unidad del Estado y la

---

<sup>46</sup> Solari, A. *Uruguay. Partidos políticos y sistema electoral*, 1991, p. 138.

<sup>47</sup> Zubillaga, C., “El difícil camino de la participación política...”, en Devoto, F., Ferrari, M. *La construcción de las democracias rioplatenses: proyectos institucionales y prácticas políticas, 1900-1930*, 1994, pp. 31-68.

<sup>48</sup> Caetano, G., en ibidem, 1994, pp. 69-104. Véase del mismo autor, *La república batllista*, 2011, capítulo I.

convivencia pacífica (que dejó atrás la etapa de las guerras civiles permanentes), supuso un acuerdo de los dos partidos sobre un sistema electoral equitativo, que permitió pasar de un régimen político de participación restringida a un sistema de participación ciudadana ampliada: garantías al sufragio (voto secreto y otros), representación proporcional integral y doble voto simultáneo. 4.5. La nueva institucionalidad democrática implicó una ampliación muy significativa de la ciudadanía, y una centralidad de las urnas y de los episodios electorales como el único mecanismo legítimo para dilucidar las disputas políticas; 4.6. En el tránsito hacia una nueva institucionalidad democrática los partidos históricos transmutaron sus estructuras desde partidos de cuadros a partidos de masas electoras. El sistema político se estructuró como una “partidocracia consensual”, esto es, donde los partidos asumieron una fuerte centralidad, paralela a la ampliación del aparato estatal y al complejo entramado de solidaridades con sectores diversos de la sociedad, cuya representación asumieron.

## 5. Aporte original de la investigación

La investigación indagará un territorio hasta ahora poco explorado por la historiografía, que coloca en tensión dialéctica, visiones, sensibilidades y proyectos políticos encarnados por los partidos tradicionales uruguayos.

La visión sobre el Partido Colorado Batllista, destaca la vocación constructiva de un (su) “*país modelo*”, para lo cual sintió la necesidad de concentrar el poder político, como factor habilitante de la transformación del país en el sentido deseable de su concepción económico-social y filosófico-moral. Esta visión sustentó la idea de una “*política de partido*” y la unidad del poder estatal actualizado por mayorías incontrastables, para cristalizar el empeño, así como una dinamización de la vida política y de la participación cívica desde abajo, con rasgos asamblearios y plebiscitarios. La visión del Partido Nacional, como partido desafiante, se centró en cambio en el establecimiento de las reglas de juego del sistema político y sus garantías, por ende, en la necesidad de distribuir el poder como forma de asentar una democracia política más inclusiva y pluralista. Esta segunda tradición sustentó la necesidad de la “*coparticipación política*” y enfatizó las cuestiones de legitimidad en la constitución del poder público como factores de pacificación de la política.

Pero, a su vez, el reformismo Batllista influyó sobre la formación del sistema político al modernizar las bases sociales del país y generar un inédito relacionamiento entre éstas, el partido gobernante y la gestión estatal, de modo que no se trató de una simple

ampliación o corrección de la tradicional formación política uruguaya. Del mismo modo, la filosofía inclusiva que estaba en la base de las reivindicaciones nacionalistas sobre coparticipación de los partidos en la cosa pública, representación proporcional, garantías y verdad del sufragio, introdujo un componente ideológico-cultural pluralista(alimentado también por otras fracciones políticas del propio partido colorado, espacios de opinión y pensamiento independientes) que amortiguó radicalismos excluyentes, formatos jacobinos, versiones unilaterales.

No debe olvidarse que en este proceso los partidos fundacionales del Uruguay asumen ya desde el siglo XIX una gravitante centralidad. Por lo que, rastrear sus matrices ideológicas y expresiones programáticas, indagar en su naturaleza constitutiva y en su evolución organizacional, en las redes de adhesión y lealtad sobre las cuales estructuraron su sólida inserción social, así como en su cultura política, en su comportamiento electoral y en la acción de sus líderes, nos permitirá una comprensión más cabal de cómo se articuló la condición poliárquica del sistema y explicarnos esa inclinación a la negociación política, el compromiso y la inclusión que definió sus rasgos más valederos. La constitución de un sistema de partidos moderno, funcional a la unidad y legitimidad del Estado, supuso o requirió el reconocimiento mutuo de los partidos y una experiencia compartida de la gestión pública. Estos aspectos, y especialmente el de la coparticipación política, muy escasamente explorada en la historiografía nacional, asumirán en nuestra investigación una relevante centralidad.

2. Por lo expuesto, es fundamental estudiar el proceso de gestación del diseño institucional clásico de nuestra democracia, poniendo énfasis en la mirada del Partido Nacional como protagonista y desafiante, pero siempre en relación dialéctica y en espejo con el otro partido tradicional.

El periodo temporal que abarca el estudio se superpone prácticamente con lo que en la historiografía uruguaya se ha denominado “*periodo Batllista*”. Este ha dado lugar a una profusa bibliografía que se explana en diferentes vertientes, desde las apologéticas a las crítico-ideológicas. Mayormente, los enfoques presentados en estas miradas historiográficas soslayan la ejecutoria cívica y las contribuciones conceptuales y doctrinarias del Partido Nacional, que han sido indagadas en condición marginal con respecto de la gestión batllista. Nosotros reubicaremos en el centro del análisis el aporte del partido desafiante, sin perder de vista el conjunto del sistema político.

A su vez, la historiografía sobre el periodo batllista, coloca en un lugar secundario todo el proceso de gestación de los arreglos institucionales, la ampliación de la ciudadanía

en un formato garantista de su expresión electoral y la configuración del sistema de partidos, desestimando la centralidad y significación histórica del ensayo fundacional de una democracia pluralista y consensual. Estos diseños institucionales y la proficua labor conceptual, los debates públicos y transacciones que tienen por centro o rodean el proceso de la Convención Nacional Constituyente, a pesar de haber pautado y reglado la lógica de la vida política en la larga duración del país, dibujando sus caracteres y fisonomía, no ha merecido hasta ahora una atención acorde a su relevancia.

Por ello merecerán aquí una atención cuidadosa, en tanto ese proceso discursivo, los debates intercambiados y la búsqueda de entendimientos entre las fuerzas políticas son de significación relevante para explicar las características definidoras del modelo clásico de la democracia uruguaya.

Desde la década del sesenta del siglo XX cobra relevancia historiográfica el estudio de las estructuras económicas y sociales, y se desestiman como “*formales*” los diseños institucionales, los elementos conceptuales y programáticos de la vida política y los valores de la pragmática democrática. Estas variables quedan desdibujadas en un esquema interpretativo recortado sobre una pauta ideológica a priori, en un esquema binario “*progresismo-conservadurismo*” y, en el contexto de esa linealidad, se comprende que fuera invisibilizado el significativo aporte institucionalista y político-doctrinario del Partido Nacional, así como desestimadas las contribuciones de los distintos desgajamientos al núcleo duro del oficialismo batllista, que asumió la crítica desde adentro, de un sistema que sintió como disciplinante, excluyente y con reflejos jacobinos.

Nos proponemos en este estudio rescatar esos aspectos soslayados por la historiografía del periodo. Nuestro estudio tiene un centro de gravedad en el proceso político que decantó en la Asamblea Constituyente: en los debates, en la exploración de visiones conceptuales y en las transacciones que tuvieron lugar en torno y al interior de esa tarea.

En ese contexto, nuestro aporte estriba en mostrar que la construcción de la democracia política moderna en el Uruguay se forjó mediante un encadenamiento de pactos políticos, y requirió de las fuerzas partidarias asumir un concepto de “*coparticipación*” en la cosa pública como pauta integradora de la vida política, como factor moderador y de convivencia política, que solo fue posible cuando se aceptaron unas reglas de juego que suponía no excluir o anular al otro y se sustituyó la política de círculo por la política de masas electoras, para que el sistema tuviera capacidad de representar las demandas de la sociedad.



3. El relato histórico del proceso de gestación del sistema político democrático del Uruguay se articula evitando caer en estrechos marcos temporales. Se aspira así a introducir una mirada de más largo alcance, que permita detectar permanencias y discontinuidades entre el viejo régimen político de participación restringida y el nuevo sistema de participación ampliada, así como en los procesos transicionales que desembocaron en el Uruguay en la forma clásica de democracia constitucional. La mirada que pretendemos evocar, busca mostrar la construcción del cambio en el tiempo, la erosión progresiva de un régimen hasta que se procesa su sustitución, así como evitar la simplificación del proceso histórico como una línea de evolución ascendiente y unidireccional, y poder registrar en cambio las idas y venidas, los avances y retrocesos, las interrupciones temporales de la evolución, la retoma de un curso interrumpido, es decir, una temporalidad más compleja y vital.



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## PRIMERA PARTE

### La revolución del 97 y los intentos de modernización política

#### Capítulo I.

#### El civilismo oligárquico y la aspiración a una república dirigida

##### 1. El “colectivismo”: un civilismo oligárquico

Durante el ciclo militarista (1875-1885), el Estado uruguayo iniciaba su desarrollo y alcanzaba una consistencia que no poseía antes. El ejército como factor de poder a la par que se profesionalizaba, contradictoriamente entrelazaba su funcionalidad con los intereses de poder del Partido Colorado, a través de la gestión de Santos que lo instrumentalizó como fuente de clientelismo político y lo dirigió con el carácter de Jefe del Partido Colorado tradicional. Luego, en la etapa civilista (a partir de 1890), el aparato administrativo estatal será utilizado como instrumento de acción política y partidaria, en sentido similar a como lo hizo Santos. El partido que éste vinculó a la administración y el presupuesto militar, a partir de Julio Herrera vinculará al partido con la administración y el presupuesto civil. *“El ejército quedará en buena medida, como una prolongación del partido.”*<sup>49</sup> Ambos: Ejército y Estado oficiarán como factores de poder partidario. El Partido Colorado empieza a entrelazarse con el Estado mismo, se hace oficialista y se confunden el jefe del partido y el Presidente de la República. Los mecanismos del Estado, a los efectos de la obra de gobierno, actuaron de hecho como en un sistema de partido único, sin que ello fuera imputable a ninguna restricción constitucional o legal de exclusión de los otros partidos. Dispusieron, a la vez, de un parlamento adicto, cuya unidad de opinión, era la resultante de una movilización del aparato administrativo y de poder estatal para digitar la elección de los representantes. Cuanto más se temía a la independencia del parlamento más se buscó digitar su integración para hacerlo una derivación consecuente y adicta al Presidente. De este modo, Estado, Ejército y Parlamento, estaban alineados con la figura del Presidente, que en tanto tal era, además, jefe del Partido Colorado. Desde Santos se acentúa el carácter del Estado protector, tratando de asegurar el apoyo de los grupos que constituían la base de su gobierno, especialmente la estructura funcional del ejército y del elemento popular de bajos ingresos

---

<sup>49</sup> Williman (h), J. C., *Máximo Santos, la consolidación del Estado*. 1979, p.97.

a los que se negaba el voto, pero que se constituían en factores efectivos de poder movilizables desde la jefatura del Estado en nombre de la tradición colorada.

Durante la etapa transicional entre el “militarismo” y el “civilismo, que presidió el general Tajés, su Ministro de Gobierno Julio Herrera y Obes, que era la inteligencia detrás del “trono”, procedió a una sistemática sustitución del elenco militar que acompañó al general Santos por un nuevo equipo dirigente del Partido Colorado. De este modo se aseguró una peculiar continuidad gubernamental del Partido Colorado, ahora con otros titulares, correligionarios de los anteriores pero de condición civil, asegurando el relevo en el mando supremo de la República, dentro de las filas y con los hombres del Partido Colorado. Pudo así desconectar del aparato militar regular a los contertulios de Santos y producir el relevo sin que se produjeran levantamientos masivos. Era la continuidad del Estado y del Partido Colorado en el poder lo que permitía esto. Este partido había operado con éxito la transferencia del control de la estructura estatal de un centro de gravitación militar a un centro de gravitación civil. Pero al unísono mostraba que ese orden era extremadamente frágil, porque se subordinaba a la permanencia del Partido Colorado como partido oficial dominante y, por ende, excluyente.

El gobierno de Herrera y Obes significó una etapa de afirmación civilista, pero en el plano de la acción política fue un régimen de círculo, de intransigente exclusivismo, que fue conocido por el “*colectivismo*”, por referencia a “*la Colectividad*”, como se denominaban en alusión al Partido Colorado. Como explica el historiador Pivel Devoto:

Colectividad, para el herrerismo, quería decir un pequeño grupo patricio que participaba de la idea de la aristocracia seleccionada por el gobierno, para desempeñar las funciones públicas, núcleo al que la abstención de los demás partidos había ido colocando en situación de aislamiento y al margen de la realidad política.

50

El historiador clásico Alberto Zum Felde, describió con líneas magistrales el sistema de concentración de la autoridad en la figura del Presidente, asentada en las amplias potestades que fue absorbiendo en mérito a la evolución política del país y en su condición de “jefe civil” del Partido Colorado, organizado como factor de poder e instrumentalizado, desde entonces, como el aparato político del gobierno y la administración.

---

<sup>50</sup> Pivel Devoto, J. E., *Historia de los Partidos Políticos en el Uruguay*. Tomo II, 1942, p. 324.

En el centro, el Presidente, rodeado de un núcleo de doctores y personajes solemnes, gozando de amplias prebendas y canonjías, pero atentos a él, y con sus altos agentes en las Cámaras, los ministerios y la administración; luego los grandes tentáculos policiales y burocráticos, extendiéndose a todos los departamentos; en tercer lugar toda la caterva de marcianos, comisarios y empleados públicos. El caudillaje está abatido o al servicio del gobierno; el ejército es un órgano presidencial...El herrerismo presidencial es el viejo “candombe” legalizado y con guante lila.<sup>51</sup>

## 2. Características del orden oligárquico: precisiones conceptuales

El término oligarquía no designa en nuestro caso a una clase social. Refiere a una categoría política que expresa una forma de organización y de ejercicio de la dominación, concentrada en un grupo reducido, tendencialmente cerrado, que excluye de los mecanismos de decisión política a la mayoría. El núcleo director de ese orden oligárquico suele tener una autopercepción de la condición de naturalmente elegidos para ejercer el gobierno de la sociedad. Natalio Botana afirma —en su tercera acepción de la definición del fenómeno oligárquico en la Argentina—, que *“la oligarquía es una clase gobernante, con espíritu de cuerpo y con conciencia de pertenecer a un estrato político superior, integrada por un tipo específico de hombre político: el notable.”* Este autor concluye que hay oligarquía cuando: a) un pequeño número de actores se apropia de los resortes fundamentales del poder; b) cuando ese grupo está localizado en una posición privilegiada en la escala de estratificación social; c) la oligarquía puede ser entendida como un concepto que califica un sistema de hegemonía gubernamental... organizado sobre la base de una unificación del origen electoral de los cargos gubernamentales, por la intervención del gobierno nacional para nombrar sucesores.<sup>52</sup> A su vez, Norberto Bobbio dice que el término oligarquía no indica una forma específica de gobierno, solo llama la atención sobre el hecho de que *“el poder supremo lo detenta un pequeño grupo de personas tendencialmente cerrado, ligados entre sí por vínculos de sangre, interés o de otro tipo, que gozan de particulares privilegios y utilizan todos los medios que el poder les da para mantenerlos.”*<sup>53</sup>

Ahora bien, el ejercicio oligárquico de la dominación política se expresa socialmente en un modo de ser característico, donde la frivolidad en el comportamiento cotidiano

---

<sup>51</sup> Zum Felde, A., *Proceso Histórico del Uruguay*, 2ª ed., 1972, p. 221-223

<sup>52</sup> Botana, N. *El orden conservador*. Buenos Aires, 1977, pp. 73 a 75.

<sup>53</sup> Bobbio, N. “Oligarquía”, en Bobbio, N., Matteucci, N., Pasquino, G. *Diccionario de Política*. Tomo II. Madrid, 2002, pp. 1067 ss.

(vestimenta, poses, modas, farándula) es una nota distintiva, como lo son la posesión y el uso como valores, del apellido, el ocio, el dinero, etc. (lo que Veblen caracterizaba como “consumo ostensible”). En el caso que tratamos refiere fundamentalmente al lucimiento y la pompa que exhibía el Presidente Herrera y Obes rodeado de sus acólitos. Herrera y Obes era un verdadero *dandy* en la sociedad, moraba en opulentas mansiones (la suntuosa casa de la calle Sarandí o la mansión de la calle Canelones con sus dos plantas y su célebre mirador) y, según sus cronistas, “poseía el más rico y famoso guardarropas de su época, los más lujosos carruajes y arneses, el más brillante y animado salón, la mesa más rica y más pródiga.”<sup>54</sup> A la vez que se movía con un aire aristocrático, mostraba un total desprecio por el dinero. Surge en ese momento una suerte de ethos social caracterizado por el lujo y la ostentación, que emulaba las costumbres más refinadas de la aristocracia europea, y que en la vida cotidiana de América Latina se hizo notar en la construcción de palacetes y grandes edificios.<sup>55</sup>

Estas formas exteriores se combinaban en el personaje con una brillantez intelectual, un sentido superior y, detrás de la seda, una mano firme y avezada en la conducción de los acontecimientos, no carente de desprendimiento y de un sentido superior.

A ello debe agregarse una limitación efectiva (a veces ejercida con apartamiento de la legalidad y en otras promoviendo formas jurídicas que la habiliten) del derecho del sufragio, donde opera una percepción negativa de las condiciones del pueblo para el ejercicio de la ciudadanía, adjudicándole una incapacidad para devenir sujetos políticos efectivos. Opera también una influencia directa en los procesos de selección de los candidatos a puestos representativos y en la designación de la sucesión en el poder institucional. Esto conduce a una suerte de “Estado capturado”, que se traduce tanto en

---

<sup>54</sup> Dice su biógrafo Montero Bustamante, “¿Quién no recuerda sus gabanes guarnecidos y forrados de piel de lobo, sus fraques impecables, sus elegantes levitas, sus chaqués ingleses, sus lustrosas chisteras, su colección de bastones...? El gabinete de las pelucas de Versalles era pequeño junto a su guardarropa. Era éste una sala cuyos muros estaban cubiertos por dos órdenes de armarios con galería... ¿Quién no recuerda los carruajes y los áureos arneses y los briosos troncos, cuyo trote estilizado fue gloria de los desfiles de la calle Agraciada y del camino Suárez en los últimos años del siglo pasado? El trote de sus troncos de caballos rusos era reconocido a la distancia. Se recuerda como en sueños, el vertiginoso pasaje del cupé: los caballos sudorosos con sus arneses escarchados de espuma, el cochero erguido, ostentando en la galera de hule la escarapela oficial y, detrás de los cristales, como una visión fugitiva, la figura del prócer: el pálido rostro iluminado por los ardientes ojos, la noble cabeza tocada por la brillante chistera, impecable la negra levita con vueltas de seda y el solemne plastrón prendido con alfiler cincelado cubierto de diamantes.” Véase el ensayo: “El ocaso de Julio Herrera”, en *Estampas del Montevideo romántico*, Montevideo, 1968, pp. 14-15.

<sup>55</sup> Roitman Rosenmann, M., *Pensar América Latina. El desarrollo de la sociología latinoamericana*. Buenos Aires, 2008. Capítulo IV, La estructura social en el orden oligárquico, p. 172. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/roitman/04Roit.pdf>

un Estado centralizado, como en mecanismos de transmisión piramidal de la dominación central sobre los territorios y espacios locales, mediante una red vertical y jerarquizada, combinando factores institucionales y de gravitación política y social: clientelismo, burocracia, aparatos partidarios, caciquismo y caudillejos locales.

El otro elemento que debe señalarse, congruente con la forma histórica que operó en el país, es la exclusión de la oposición considerada radical o peligrosa y a la vez la cooptación de individuos o grupos manejables o asimilables. En efecto una característica del colectivismo fue la aparente apertura a integrar personajes provenientes de otros partidos o figuras independientes. Así lo hizo con figuras políticas posibilistas del nacionalismo y del constitucionalismo (Berro, Aguirre, Rodríguez Larreta, Ros, Segundo, Ciganda, H. Gallinal, Palomeque) y con candidatos a la presidencia que compitieron con él a los que hizo Ministros, como Ramírez y Bauzá, y otros como Herrero y Espinosa. En realidad se trataba de una cooptación por el régimen para dar una apariencia de pluralismo, una ficción de oposición. En Julio Herrera ello era compatible con una inclinación a colocarse por encima de la crítica de la opinión, que entendía siempre veleidosa y mutante, sin perjuicio de sobrellevarla con espíritu de indiferencia aristocrática, admitiendo sus embates contra su gobierno.<sup>56</sup>

En la élite que ejerce la dominación oligárquica existe un rechazo, a veces explícito y otras veces implícito, a los idearios igualitarios y republicanos, y se expresan en una preocupación por reducir los riesgos de una excesiva democracia que consideran impracticable en nuestros países. Es lo que para Argentina, Natalio Botana designó como la *“república restrictiva”*. De ahí el ejercicio de una tutela sobre el cuerpo ciudadano y un control sobre los aparatos partidarios, justificada por el lugar de la razón y la ilustración en la configuración de la soberanía. Botana describe como mecanismos subyacentes de esta forma operativa: a) *“el control de la sucesión”* que permite mantener el sistema de hegemonía gubernamental, o sea, es el punto central del que depende la persistencia de este sistema. *“La elección se trastocó en designación del gobernante por su antecesor y la fuerza se concentró en los titulares de los papeles dominantes, revestidos con la autoridad de grandes electores”*;<sup>57</sup> b) Otra característica del régimen

---

<sup>56</sup> Interrogado en una oportunidad sobre la opinión pública, dijo Herrera: *“No he sido nunca cortesano de la opinión del día presente. Ni las apologías de la prensa dan honradez a quien no la tiene ni sus diatribas se la quitan a quien la posee. La opinión, por lo demás, mi amigo, es una cortesana versátil.”* cit. Reyes Abadie, W., *Julio Herrera y Obes, el primer jefe civil*. 1977, p. 79.

<sup>57</sup> Botana, N. R. *El orden conservador...* Buenos Aires, 1977, pp. 70-71.

oligárquico es la combinación en el plano de los derechos, de una república política restrictiva con un máximo de libertades civiles; como sintetiza Botana en la fórmula: *“libertad política para pocos y libertad civil para todos.”*<sup>58</sup>

### 3. La omnipotencia presidencial y la doctrina de la “influencia directriz”

Convencido de que las masas no estaban preparadas para actuar en la vida cívica, Herrera y Obes juzgaba que no debía otorgárseles plena libertad electoral. De ahí que, sin eufemismos, preconizara como doctrina que el gobierno debía intervenir en las cuestiones electorales y ejercer una *“influencia directriz”* en la designación de los candidatos. El régimen representativo se vio desvirtuado y las posibilidades cívicas del país mediatizadas por este régimen, que si adquirió el status de doctrina, se venía aplicando en los hechos desde antes y lo seguiría siendo por los mandatarios que le sucedieron. En el Mensaje del Poder Ejecutivo a la asamblea General del 15 de febrero de 1893 el mandatario esbozó la *“doctrina de la influencia directriz.”* Expresó, en ese documento Julio Herrera y Obes que,

Es indudable que **el Gobierno** tiene, y tendrá siempre, y es necesario y conveniente que la tenga, una poderosa y legítima influencia en la designación de los candidatos del partido gobernante, y entonces de lo que puede acusársele es del buen o mal uso que haga de esa influencia directriz, pero no de que la ejerza, y mucho menos podrá decirse racionalmente que el ejercicio de esa facultad importa el despojo del derecho electoral de los ciudadanos.<sup>59</sup>

Al Ministro de Gobierno Francisco Bauzá, correspondió la defensa de la posición del presidente en las Cámaras, que realizó con lealtad, a pesar de la distancia que podía tener con la política del primer mandatario con el que había competido electoralmente.

En la Sesión de la Cámara de Representantes del 25 de febrero de 1893, Bauzá expresó:

Desde luego, es una declaración, es un parecer del Jefe de Estado. En seguida, no habla de imposición; habla solamente de la influencia legítima que él cree necesaria del Gobierno en el partido gobernante, es decir, en el partido que lo ha ayudado a

---

<sup>58</sup> Ibidem, p. 50 ss. Configurando esta característica expresó lúcidamente Herrera y Obes: *“No hay torpeza ni error más grande en política que la aspiración a suprimir la oposición, que es elemento indispensable de gobierno, porque es una ley que rige el mundo físico lo mismo que el mundo moral, que todo lo que resiste sostiene”*. En Julio Herrera y Obes, *Escritos*, 1947, p. 31.

<sup>59</sup> *Mensaje del Presidente Julio Herrera y Obes a la Asamblea General del Poder Legislativo*, 15 de febrero de 1893. Quienes hicieron la distinción entre la influencia personal y la influencia del cargo que se investía, enfatizaron que la influencia directriz de Herrera y Obes la ejercía **“el gobierno”**, y que así figuraba en su Mensaje.

subir y lo sostiene, para designar las personas destinadas a ser electas Diputados. Designar u opinar sobre una persona, no quiere decir imponerla, ni quiere decir tampoco que el Gobierno sea futuro elector.<sup>60</sup>

El diputado Batlle y Ordóñez fue un empeinado opositor al gobierno de Julio Herrera, y flageló de “*inmoral y corruptora*” la doctrina erigida por el presidente. Dijo en 1893:

El Gobierno no puede meterse en la política electoral, que es asunto privativo de los ciudadanos, sin menoscabo de sus deberes constitucionales. Las opiniones y los actos políticos de los empleados deben serle completamente indiferentes, mientras no falten a sus obligaciones y se mantengan en la esfera de la legalidad. En el ejercicio de sus derechos cívicos, los empleados no son, pues, ni pueden ser, legalmente, amigos ni enemigos del Poder Ejecutivo, que debe permanecer ajeno por completo e imparcial en las contiendas electorales. Al contrario: lo vituperable sería que, a título de consecuentes, se mostraran amigos del gobierno, sometiéndose a su influencia oficial, que es siempre indebida, universalmente condenada y atentatoria del régimen de las instituciones democráticas.

Hay positivo interés social y político en condenar la doctrina inmoral y corruptora que, a título de supuestos deberes de fidelidad y consecuencia, quiere convertir a los empleados en agentes y cómplices de reprobados manejos electorales y en instrumentos serviles de los gobernantes.

En sesión de la Cámara del 2 de marzo, el diputado Mendilaharsu hará una dura objeción a la doctrina de la influencia directriz. Expresa el legislador colorado que sus consideraciones sobre el vicio de nuestras prácticas eleccionarias por la preponderancia del oficialismo, adquieren una importancia capital con la declaración que ha hecho el señor Presidente de la República sobre la intervención que él cree que debe tener el gobierno en las funciones electorales de los ciudadanos colorados. Afirma:

Este es un criterio subversivo de las instituciones libres que deben regirnos; si el gobierno pesa con su influencia en la designación de los candidatos, por la fuerza de las cosas tiene que convertirse en gobierno elector. La misión del Estado es garantizar el derecho y no es otra la misión de los gobiernos.

No desconozco la realidad de las cosas: sé que los gobiernos tienen una influencia moral sobre sus conciudadanos, sobre los hombres de su partido político, pero esta es la influencia personal, la influencia moral que se produce por la armonía de los intereses y la conjunción de las aspiraciones. El Gobierno... está armado de gran

---

<sup>60</sup> DSCR, tomo CXXVI, año 1893, p. 97. En esta alocución de Bauzá está prefigurada la doctrina de la “influencia moral” y de la “influencia legítima” que sostendrá después Batlle y Ordóñez.



poder; dispone de los caudales públicos, de las fuerzas de los empleados y puede, por consiguiente, tener en sus manos grandes medios de influencia y de corrupción. Un enemigo en estas condiciones para un candidato es una fuerza incontrastable, es un elemento que tiene, precisamente, por esas circunstancias, una posición privilegiada, que es contraria a las leyes primarias en que debe descansar toda democracia... En este país, esa influencia es necesariamente depresiva del sufragio.

Una influencia poderosa para la designación de candidatos... pesando así, en la balanza electoral, puesto que el partido gobernante es la mayoría del país, traerá con preferencia al Cuerpo Legislativo a sus amigos y formará las mayorías de estas corporaciones, con personas que le sean propicias, que estén más inclinadas a tolerarles sus desmanes que a hacerle efectivas sus responsabilidades... De manera pues que si el partido gobernante es la mayoría y si el gobierno tiene necesariamente que preponderar con su influencia en las decisiones de ese partido, vendrán al Poder Legislativo mayorías hechas, mayorías complacientes.

Responde el Ministro Bauzá, que aunque el gobierno influya, desde que el partido gobernante es la mayoría, el resultado de las elecciones debe ser también la mayoría del partido gobernante. Pero el diputado Mendilaharsu, le dice: La mayoría; *“pero no la mayoría disciplinada bajo la mano del gobierno. A eso es a lo que voy.”* Hace ver que siempre existe el peligro de que *“la intervención oficial del gobierno pueda producir la unificación de los poderes públicos”* y, esta circunstancia, puede traer el descaecimiento del principio de la división de poderes, que es la mejor garantía de la libertad. Sostiene: *“Para que desde las alturas del poder, un funcionario público pudiese indicar candidatos, sería necesario que el pueblo fuese incapaz de elegirlo por sí mismo.”* Para excusar la intervención oficial en el partido dominante se dice que, de todos modos, como él es la mayoría, el resultado de las elecciones será siempre de acuerdo con este hecho, no desvirtuándose la representación nacional.

Pero este argumento, señor Presidente, es erróneo, porque, por acción refleja la influencia oficial viene a pesar gravemente sobre los derechos de sus adversarios políticos, y quita al partido dominante los estímulos o acicates de la derrota, puesto que teniendo a su favor la influencia del poder oficial, es difícil que sufra desastres en las luchas cívicas.<sup>61</sup>

El diputado Mendoza alega, a su vez, que si por partido gobernante se quisiera referir al Partido Colorado, *“en ese caso niego que el Presidente de la República tuviese derecho*

---

<sup>61</sup> Ibidem, sesión del 2 de marzo de 1893, pp. 153-154.

*para establecer esa designación: el Partido Colorado no le ha dado autorización alguna al Presidente de la República para designar candidatos, ni puede abrogarse esa facultad.*” Sostiene que el programa de 1881 estableció la “*absoluta libertad de sufragio*”, y que esa es la bandera del Partido. Con asidero conceptual razona que:

Como colorado no ha podido establecer esa declaración; como Presidente tampoco puede hacerlo, puesto que los funcionarios públicos, sean Presidentes, sean Ministros, sean legisladores, no tienen más cometidos que aquellos que les marcan la Constitución y las leyes y no pueden salirse de la esfera de la acción legal.

En la sesión del 4 de marzo de 1893 el Ministro de Gobierno hizo ante los diputados la defensa de la influencia directriz. Sostuvo Bauzá, que el Mensaje anual elevado por Herrera y Obes a la Asamblea General con su sola firma, no tenía fuerza ejecutiva; cuanto en él se expresaba eran meras declaraciones del Jefe de Estado.

Ahora en cuanto a la declaración misma, yo la encuentro perfectamente lógica y adecuada a los sucesos ordinarios de la vida, tal como ellos se producen en la esfera política. Se sabe que un partido gobernante, es el partido que ha prestigiado una candidatura presidencial y que lo acompaña en el curso de su administración política. Ese partido, esa reunión de hombres, ese conjunto de elementos que ha obtenido su triunfo, personificándolo en una individualidad, precisamente está comprometido a acompañar esa individualidad durante el tiempo que ella funcione como Poder público; y no es nada extraño que cambie ideas respecto a un acto tan trascendental como es la renovación de los Poderes públicos ...

De otra manera, resultaría lo siguiente: que el partido gobernante que hubiera dado el prestigio y el voto a un Presidente, por el hecho de no consultar sus miras, de no avenirse en el orden moral respecto a la designación de los candidatos, negaría su apoyo y lo derribaría por ese solo hecho. Es, pues, una verdad indiscutible, la que el Presidente de la República ha sentado en su Mensaje; verdad que se verifica en los hechos y que no importa de ninguna manera, ni imponer una orden, ni cohibir a los partidos disidentes con su modo y forma de gobernar.<sup>62</sup>

Comenta el historiador Pivel Devoto que, en su inteligente explicación de la doctrina, Bauzá olvida que “*quien ejerce esa influencia, no es un ciudadano desposeído de autoridad, sino que se trata del Presidente de la República, que por aplicación de la doctrina, convertíase de hecho en el jefe del partido de gobierno.*”<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> DSCR, Tomo CXXVI, 1894, pp. 205-207.

<sup>63</sup> Pivel Devoto, J. E. *Francisco Bauzá...* Tomo II, 1968, p. 187, en nota. En realidad Bauzá había vislumbrado esta cuestión y en lo que puede considerarse un afinamiento conceptual de la doctrina decía en la Cámara de Senadores: “*La influencia es una condición natural anexa a ciertas posiciones o*

Desde tiendas opuestas, el Partido Nacional también fustigó la doctrina de la influencia directriz. En la “*Exposición del Directorio...a sus correligionarios*” de 29 de marzo de 1893, las autoridades nacionalistas hacen un enjuiciamiento del gobierno de Julio Herrera y Obes. Comienza por señalar la inconsecuencia de su gestión respecto de las promesas que hizo al subir a la presidencia. Recuerda que en el Manifiesto que dirigió a sus electores como candidato, prometió hacer práctica la verdad de las instituciones libres, reconociendo que “*la imposición y el fraude que acompañan siempre a la intervención oficial en las luchas electorales, subvierten las bases de nuestras instituciones republicanas.*” Luego ya exaltado al poder, designó una Comisión Consultiva de Reforma Electoral, cometiéndole “*fijar las restricciones que convenía establecer sobre la intromisión de cierta categoría de funcionarios públicos.*” Afirma el Directorio que los hechos han venido a demostrar que esa promesas “ *fueron engañosas y falaces*”, apuntando que el gobierno no respaldó el dictamen de la Comisión de Reforma Electoral que proponía la representación proporcional, sancionó una ley electoral que colocaba agentes del Poder Ejecutivo a la cabeza de las Juntas electorales de todo el país para garantizar sus acciones como gobierno elector, y erigió una doctrina que pretende justificar su intromisión en los derechos de los ciudadanos:

La influencia directriz que el gobierno se reserva para las elecciones, importa un agravio inferido al país y al voto popular; es una violación flagrante de lo que establecen la Constitución y las leyes de la República.

Por tan extravagante teoría, el gobierno se abroga facultades que no tiene, que el mismo partido gobernante no puede acordarle sin desdoro y mengua y que rechazan todos los ciudadanos bien intencionados, como un ultraje inferido a sus libertades y derechos.

Según la ley de elecciones que acaba de sancionar la Asamblea General, la participación que el gobierno se reserva tomar en la designación de los candidatos de su partido, puede hacerla extensiva a los demás partidos si así le conviniere.<sup>64</sup>

---

*individualidades. No es una cuestión artificial. Es un hecho que se desprende de la naturaleza de la posición ocupada y de la persona misma. De manera que ni con leyes ni decretos se va a suprimir en ninguna parte del mundo la influencia que tenga un individuo o una corporación en el ejercicio de sus funciones propias mientras se le deje existir como tal...si a esto se agrega que inviste autoridad, esa influencia es doble...pero, ¿qué conviene más? ¿qué estas influencias estén sometidas a responsabilidad y colocadas dentro de una órbita estricta, o que estén fuera de toda responsabilidad y puedan ejercerse ilegítimamente?*”. Véase, Díez de Medina, A. *El voto que el alma pronuncia*, 1994, p. 333.

<sup>64</sup> “Exposición del Directorio del Partido Nacional a sus correligionarios”, Montevideo, 29 de marzo de 1893, en *Memoria del Directorio del Partido Nacional presentada a la Convención en 1894.*, 1894, pp. 28 a 36.

#### 4. La Comisión Consultiva de Reforma Electoral y la representación proporcional

En efecto, el gobierno de Julio Herrera y Obes había concitado grandes esperanzas de un cambio en las prácticas gubernamentales y alentado la idea de que podía fructificar una revisión de las leyes electorales para hacer verdad el sufragio y dar una representación justa a las minorías. El mandatario pareció recorrer ese camino cuando el 17 de julio de 1891 creó por decreto la Comisión Consultiva de reforma electoral, integrada pluralmente por personalidades de todos los partidos. El decreto gubernativo solicitaba a la Comisión se expidiera sobre el contenido de un memorando de 13 puntos, entre los que figuraban: *“restricciones que conviene establecer sobre la intromisión de cierta categoría de funcionarios públicos en las luchas electorales”*; *“Si la reforma electoral, en cuanto tenga por objeto especial dar representación a las minorías”, es compatible con la Constitución*; *“si debe buscarse la representación proporcional en toda su amplitud, implantando el sistema teórico que mejor consulte ese interés.”* En caso contrario si *“razones de buen gobierno y sana política aconsejan iniciar educativamente la reforma con la adopción de algunos de los sistemas empíricos ya ensayados en otras naciones.”*<sup>65</sup> Para esto pedía se señalara *“el sistema racional o el sistema empírico que mejor responda al estado social y a las conveniencias del país.”* El 21 de setiembre se reunió la Comisión especial designada por la asesora, para considerar *“el principio de la representación proporcional.”* El Dr. Juan J. de Herrera, que presidía la reunión, propuso una definición preliminar sobre la cuestión, afirmando que dicho principio *“consulta la verdad y la justicia en su expresión más aproximativa a la realidad del gobierno representativo.”*

La aceptación de este principio fue unánime, por lo que se planteó a los doctores Gonzalo Ramírez y Justino Jiménez de Aréchaga que dieran una explicación de sus alcances. Ramírez se extendió en el comentario de un ante-proyecto de ley electoral que tenía redactado sobre esa base. Jiménez de Aréchaga prestó su conformidad a lo principal del proyecto, que reposa —dijo— sobre los fundamentos del conocido sistema de Borely, expuesto y modificado por el doctor Aréchaga en su libro *“La Libertad Política”*. Al final, la Comisión especial elevó al plenario un Proyecto de ley Electoral, obra conjunta de Ramírez y Jiménez de Aréchaga.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Una atenta lectura de este párrafo enuncia que el gobierno era refractario a la representación proporcional, porque vinculaba las *“razones de sana política y buen gobierno”* a los sistemas empíricos.

<sup>66</sup> *Proyecto de Ley redactado por la Comisión Consultiva para la Reforma Electoral*. Montevideo, 1892, pp. 11-14.

Se opusieron al proyecto Blas Vidal y Jacobo Varela, fundamentando éste su voto disorde al principio de representación proporcional. Si bien reconocía que el proyecto “*es perfecto*” consultado los elementos más adelantados sobre instituciones de ese género, discrepaba fundamentalmente porque no es una reforma gradual, sino que “*se implanta de golpe*.” Objeta de la representación proporcional, que una minoría podría convertirse en decisiva, comprometiendo la soberanía nacional, en particular cuando el parlamento debe elegir el presidente. El cuestionamiento fue respondido por Jiménez de Aréchaga, poniendo varios ejemplos para ilustrar que esos temores carecían de base científica. Ramírez defendió que toda ley trascendente pone siempre, frente a frente, lo viejo que desecha por reconocidamente malo, con lo que ha sido largo tiempo pensado como bueno.<sup>67</sup> El proyecto era innovador en muchos aspectos. No solo consagraba la representación proporcional, sino que organizaba un registro partidario que resultaba una extensión no ensayada del sistema de Borely. A los efectos de hacer posible la representación proporcional y siguiendo la propuesta de Aubry Vitet sobre unidad del colegio electoral, organizaba al país en seis circunscripciones electorales, cada una de las cuales elegiría doce diputados, salvo la formada por Canelones y Florida que elegiría nueve. El informe que acompañaba el proyecto abundaba en críticas sobre el sistema electoral mayoritario, expidiéndose a favor de la representación proporcional por el sistema de cociente de Thomas Hare.

## 5. Las leyes electorales de 1892

El proyecto de la Comisión Consultiva recibió el silencio del Ejecutivo por respuesta, hasta que una minuta de comunicación del Senado, que requería saber sus intenciones sobre la reforma electoral anunciada, llevó al Poder Ejecutivo a responder que los postulados del proyecto de la Comisión “*no llenan a juicio del gobierno, las condiciones requeridas para dar base a una buena Ley Electoral*.” En diciembre de 1892 el Poder Ejecutivo presentaba dos proyectos de ley, uno de organización del Registro Cívico Permanente y otro de regulación del acto electoral. Estos “*fueron interpretados como un paso destinado a concentrar en el poder Ejecutivo la suerte de las elecciones*”<sup>68</sup> y como un mecanismo para hacer un blindaje del ejercicio de la influencia directriz desde la casa de gobierno.

---

<sup>67</sup> Ibidem, pp. 15 a 20.

<sup>68</sup> Díez de Medina, A., *El voto que el alma pronuncia*. 1994, p. 328.

Batlle dirá que estando los Registros vigentes “*completamente viciados,*” el Registro Permanente, tal como lo propone el Ejecutivo, “*es la permanencia del fraude.*”

La crítica neurálgica al proyecto se centró en el art. 5º, que establecía en los pueblos y ciudades cabezas de departamento una Junta Electoral compuesta del “*Presidente de la Junta Económico-Administrativa, del Juez Letrado Departamental, del Jefe Político, del Receptor de Rentas y de tres ciudadanos domiciliados en el Departamento.*” El Senador Carve (un colorado neto opuesto a Herrera) decía que el Poder Ejecutivo integra las Juntas Electorales, que juegan el rol más importante en las elecciones, con “*empleados públicos de su devoción.*” El Ministro Bauzá, que con ingenuidad política había defendido que los altos funcionarios cuando actúan en un marco institucional estricto se obligan a tomar responsabilidad, le replicará “*¿de cuándo acá les ha dado por encontrar honorabilidad solamente en los ciudadanos alejados del oficialismo?*” Pero Carve le espeta que si el señor Ministro o si el Gobierno, “*se tomara el trabajo de citar al país a un plebiscito, el país en masa le respondería como una sola voz a esa pregunta: desde que los gobiernos se han hecho electores.*”

El diputado colorado Ramón Mendoza, dice con referencia al proyecto, que el Presidente de la República es lógico en su modo de pensar, que él nos ha interpretado la ley en su Mensaje: “*nos ha dicho que es conveniente y es necesario que el Gobierno intervenga en materia de elecciones, a efectos de designar candidatos.*” De manera que no podremos alegar mañana que se ponía a los Jefes Políticos (como presidentes de las Juntas Electorales) con ingenuidad. No señor, el señor Ministro sabía lo que pensaba el que iba a interpretar esa ley... “*Si se concede al gobierno la facultad de designar candidatos desaparece por completo la responsabilidad (política), porque él mismo nombra sus jueces: ¡va a ser juzgado por aquellas personas que él designe!*”<sup>69</sup>

A su vez, el diputado Mendilaharsu expresará que las Juntas Electorales no son malas porque necesariamente sean malos los hombres que las componen, son malas “*porque son obra del oficialismo, que ha tenido que disciplinarlas bajo la coacción y bajo la influencia de todos los elementos de que puede disponer un gobierno.*” Se trata de un dispositivo para hacer “*triunfar su voluntad*” y los “*intereses oficiales.*”

El señor Ministro de gobierno aludiendo ayer a la entrada de los Jefes Políticos en las Juntas Electorales, nos decía que la doctrina corriente en otros países era la de la responsabilidad de los altos funcionarios... Pero señor Presidente, esta... no es la

---

<sup>69</sup> Ibidem, sesión del 2 de marzo de 1893, pp. 173-174.

doctrina corriente en nuestro país, aquí no se usa responsabilizar a los altos funcionarios, aquí, los altos funcionarios han gozado siempre de la mayor impunidad... Hablarnos pues, señor Presidente, de llamar a responsabilidad a los Jefes Políticos o a los altos funcionarios del Estado, es no decir nada, es establecer la impunidad de la ley.<sup>70</sup>

Batlle dirá que las Juntas Electorales *“por su constitución, tienen que responder necesariamente a las indicaciones del Poder Ejecutivo”* y agregaba: *“no afirmo que el P.E. tenga el propósito de hacer fraude; pero sí afirmo que la ley debe ser una garantía contra el mismo P.E. para el caso que quisiera hacer fraude, y esta ley no lo es.”*

## **6. Las elecciones del 93. El fraude dirigido desde la presidencia**

Tras la aprobación de los textos legales, la aplicación de la influencia directriz desde la casa de gobierno dio lugar a episodios de antología. El fraude electoral adquirió ribetes de escándalo en el caso del conocido episodio del *“café frío”* de Minas. En el episodio quedaría de manifiesto que el Presidente, a cualquier costo, impone como senador triunfante al candidato de su elección, que para el caso se trataba de Prudencio Ellauri. Para ello da orden directa al Comandante Brígido Silveira de suspender la elección, para evitar el inminente voto a otro candidato. Para torcer la mano al Colegio Elector, envía a su propio edecán, el coronel Ricardo Estevan, quien para cumplir la orden presidencial se puso al frente de veinte y tanto *“bandidos armados hasta los dientes”* (al decir del Senador Carve) para materializar la imposición electoral. Se los alojó en el patio de la Junta departamental donde sesionaría el Colegio Electoral. Acto seguido se dirigieron al café de propiedad del elector de senador, Arturo García, a quien le piden un café. Servido éste, un Sargento de la partida inició una batahola alegando que el café estaba frío, a resultas de lo cual intervino una fuerza policial alertada previamente, y se llevó preso a García. No fue posible pagar la multa por la supuesta falta, gestionada por los amigos del detenido, porque no se les aceptó. Una orden del juez actuante de liberar al preso tampoco se cumplió, porque no fue posible hallar a ninguna autoridad policial en el pueblo para hacerla efectiva. Mientras esto acontecía, el Colegio Elector celebraba su sesión en ausencia del elector García y de otros cuatro que al llegar al local de votación fueron amenazados de muerte y debieron renunciar. Al fin fue impuesto como Senador el señor Prudencio Ellauri, para lo cual se hizo asumir como electores suplentes, a dos que no podían serlo porque eran analfabetos. El senador Tulio Freire defenderá patéticamente lo

---

<sup>70</sup> DSCR, Tomo CXXVI, 1893, p. 123.

actuado, diciendo: “Yo señor Presidente creo que la elección de Minas se debe aprobar como se han aprobado las demás elecciones; todas adolecen del mismo defecto...” El Senado aprobó la “elección del café frío” y Ellauri fue hecho senador por Minas. Desde el diario “El Día” Batlle diría:

Las recientes elecciones de Senadores, en la que los escándalos electorales que se han producido han igualado a los más grandes que el país ha presenciado hasta ahora, hacen nacer profunda y dolorosa duda sobre el porvenir próximo de la legalidad electoral de la República. Esta elección de Minas, en la que se ha pasado por encima de todo para llevar al Senado a Prudencio Ellauri, cuya significación política no va más allá de las que le dan sus vinculaciones con el Presidente de la República, es un colmo de vergüenza. Manejos en intrigas electorales que han rebajado al Poder Ejecutivo hasta el nivel en que actúa un núcleo de traficantes en política.<sup>71</sup>

Efectivamente, las irregularidades de todo el proceso comicial determinaría la abstención de los nacionalistas y aquellas elecciones se conocerían como las del “partido Marciano”, por el nombre que tenía un agente policial que había sido traído de la República Argentina y partícipe privilegiado de los manejos escandalosos. A pesar del abstencionismo blanco el gobierno se embarcó en múltiples maniobras electorales.

Un in-suceso mayor protagonizó el Cnel. Manuel Islas en Trinidad (departamento de Flores). Eufórico con la victoria electoral obtenida para el gobierno cambiando los votos de las urnas, remitió un telegrama que ha pasado a la historia y que rezaba: “Una vez más, en lucha de uno contra cuatro, y llena de dificultades, triunfó la lista del Partido Colorado.” Inadvertidamente, el telegrama que llegó con otros de similar tenor fue publicado por el diario gubernista “La Nación.”

Rememorando aquellos comicios, Batlle referirá que en el caso de Canelones,

Herrera y Obes ordenó que se llevara a su casa el Registro Cívico del departamento y, bajo su dirección, lo hizo reformar desde la cruz hasta la fecha, agregándole las inscripciones fraudulentas. Con registros de esa especie se hicieron las elecciones generales, y no resultó electo ni un solo diputado cuya candidatura no hubiera tenido el beneplácito del doctor Herrera.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Para una crónica detallada de todo el episodio y su debate en el Senado, véase a Diez de Medina, Á. *El voto que el alma pronuncia*, 1994, pp. 347-351.

<sup>72</sup> González Conzi, E.-Giúdice, R., *Batlle y el batllismo*, 1959, p. 80.



## 7. El intento de reformar la Constitución

Ese mismo año las Cámaras estudiarían un proyecto de ley constitucional por la que se modificaba el procedimiento de reforma de la Constitución vigente, mediante la convocatoria de una Comisión Constituyente que debía expedirse en el término de seis meses. En diversos ámbitos se especulaba que por esta vía se habilitaría la reelección presidencial, para que Herrera y Obes fuera otra vez Presidente. El proyecto —que se aprobaría sin mayores dificultades en Diputados—, sería resistido en el Senado porque, según dictamen de la Comisión de Legislación, “*en las actuales circunstancias del país no hay conveniencia alguna en abrir la puerta a fáciles y frecuentes reformas de la Constitución por el simple voto de una legislatura y de una Convención convocada a ese solo efecto.*” El Dr. Martín C. Martínez escribió en “El Siglo” que ese proyecto de reforma era un peligro para la estabilidad de las instituciones, por la posibilidad de hacer reformas de la Carta en pocos meses. Si bien Martínez decía que no creía en las versiones que asignaban al Presidente Herrera y Obes ambiciones reeleccionistas, veía un peligro en las facilidades que el proyecto otorgaba para que en el futuro pudiera hacerse reelegible la presidencia, o prolongar su mandato a seis años,...todo a la minuta y según la impaciencia del “*Gran Elector.*”

Estamos lejos de creer ni media coma de las versiones que se han dado en circular por algunos colegas sobre intenciones pérfidas de reelección o de prórrogas en el mando de parte del presidente de la República, que se ocultarían en el proyecto de reforma de la Constitución. En primer lugar porque para nada le serviría el talento que tiene, si el doctor Herrera no alcanzase la gravedad y la resistencia que ofrecería una tentativa de esa especie traducida, con razón, como una pretensión de dominio personal e indefinido, que al fin le depararía la misma suerte que a otros ambiciosos vulgares (...) En países como el nuestro de tan escaso respeto institucional, en que todas las subversiones se temen, como lo prueba ese mismo rumor de la reelección, será una imprudencia criminal permitir a sabiendas que la Constitución pueda alterarse en unos cuantos meses, según el capricho o el interés de los gobernantes o de los partidos prepotentes.<sup>73</sup>

De este modo, con habilidad, Martínez al tiempo que divulgaba la especie desautorizaba, sin adjudicárselo al presidente, el proyecto de una posible reelección presidencial. Si esta era o no la intención de la proyectada reforma, no lo sabemos, porque el Senado rechazaría en 1894 la propuesta, anulando el proceso reformista.

---

<sup>73</sup> “El Siglo”, 12, 13 y 18 de julio de 1893. La cita pertenece al artículo del 13 de julio.

## Capítulo II

### El programa político de la revolución de 1897 y su influencia en la modernización del sistema político democrático

La prédica del partido de oposición, el partido blanco o nacionalista, se dirigía en lo esencial a atacar el sistema del “*colectivismo*”, que había colocado todos los resortes electorales en manos del Poder Ejecutivo, haciendo irrisorio el principio republicano del origen popular de las magistraturas públicas. La resistencia a este sistema de círculo que perpetuaba en el poder a un grupo político y de interés, tenía también lugar en el seno del partido gobernante entre los colorados independientes y en el partido Constitucionalista, así como en el periodismo principista.

Esa resistencia adquirió con el Presidente Idiarte Borda (1895-1897) un carácter sistemático y total. Prácticamente ningún acto de la administración escapó a la crítica de sus opositores. El factor carismático, en términos de Weber, que jugaba en el caso de Herrera y Obes como factor de legitimación, no operaba en el caso de Borda. En circunstancias en que su gobierno se aprestaba a realizar la farsa de una elección nacional en noviembre de 1896, con la concurrencia exclusiva del círculo oficialista, el Partido Nacional —que en actitud de protesta por el sistema de fraude electoral permanente y el uso de la influencia directriz por el círculo presidencial, hacía nueve años que no concurría a las urnas— decreta una vez más la abstención electoral, pero simultáneamente, constituye en la ciudad de Buenos Aires una Junta de Guerra revolucionaria. El movimiento de reacción cívica y su expresión en el desarrollo organizativo de clubes en todos los departamentos del país que venía operando en filas del Partido Nacional, obra principalmente del elemento joven y de la virulenta campaña antigubernativa dirigida por el escritor Eduardo Acevedo Díaz, desde el periódico “El Nacional”, decantaría en acción revolucionaria con la aparición en escena de un líder militar, Aparicio Saravia, que desde la frontera norte se alzaría en armas, conjugando su acción con las columnas organizadas por la Junta de Guerra en Buenos Aires.

El primer alzamiento en noviembre de 1896 fue una suerte de paseo militar por varios departamentos de la República. El contingente de Saravia recorrió mil kilómetros protagonizando varias escaramuzas, para disolverse espontáneamente al no operar el resto del plan de la Junta de Guerra en Buenos Aires, que incluía varias columnas que desde la

costa argentina invadirían por el litoral.<sup>74</sup> Pero ese gesto desafiante de Saravia, ese alzamiento que en forma despectiva se le llamó “*la chirinada*”, tuvo repercusiones morales y políticas fundamentales: 1º) desacreditó las elecciones convocadas por el gobierno en una situación anómala de convulsión revolucionaria y le quitó, en consecuencia, toda legitimidad a las Cámaras emanadas de unos comicios fraudulentos; 2º) sacudió al organismo cívico del antiguo Partido Nacional, que despertó de su letargo admirado de encontrarse insospechadamente con un caudillo de raigambre campesina y un jefe, hecho y derecho, probado en las lides de la guerra para conducirlos a la lucha; 3º) catapultó la figura de Saravia en el plano político y consolidó su figura militar, lo que significó que se le acreditara como jefe del ejército revolucionario en campaña; 4º) Tornó inviable la táctica política dilatoria del Directorio de entrar en acción, centrando todos los esfuerzos para anular el orden colectivista en un movimiento revolucionario.

### **1. Legitimidad y justificación política: el discurso de la revolución del 97<sup>75</sup>**

Las cuestiones de legitimidad política no deben confundirse con las cuestiones de legalidad. Un orden jurídico, un gobierno establecido y el ejercicio del poder pueden ser legales y, al mismo tiempo, injustos, abusivos e ilegítimos. En tal caso, se produce una colisión o desencuentro entre ambos términos, de legalidad y legitimidad (que involucra la cuestión de los límites al deber de obediencia institucional y la justificación del derecho de resistencia a la opresión). La dialéctica entre ambos conceptos es una de las cuestiones más arduas de la ciencia política y de la ética cívica, en orden a establecer criterios para dilucidar cuándo se ha producido un grado tal de ilegitimidad, que hace descaecer la autoridad de una situación legal y legitiman, ética y políticamente, la desobediencia y el derecho de resistencia al poder establecido. Este dilema no puede resolverse en abstracto y requiere, en todo caso, de un análisis de las circunstancias históricas específicas para juzgar la cuestión. Lucio Levi, establece como criterio primario, que la legitimidad es un atributo del estado que consiste en la existencia en “*una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia*”, sin que sea necesaria la

---

<sup>74</sup> Véase sobre la preparación del plan revolucionario y su ejecución, la obra de Madeiro López, A., *La revolución de 1897*. Capítulos III a VI, 1980.

<sup>75</sup> Para un análisis conceptual de este asunto puede consultarse a Gros Espiell, H., “La legitimidad política de la revolución y de la guerra civil de 1904”, en VV.AA., *La revolución de 1904. Legitimidad o ilegitimidad: actualización de una polémica*. Montevideo, 2004. Uno de los primeros análisis sistemáticos sobre la diferencia entre legitimidad y legalidad, se debe a Heller, H., *Teoría del Estado*, México, F.C.E. 1983.

recurrencia a la coerción.<sup>76</sup> El consentimiento es, entonces, el eje explicativo para comprender el concepto de legitimidad. Pero, como quedará demostrado en el presente capítulo, ese consenso popular no existía respecto del régimen colectivista presidido por Borda.

Hay otros criterios orientadores para dilucidar la cuestión. La ilegitimidad de un poder establecido puede darse en dos sentidos básicos: 1º) Una ilegitimidad por el fundamento y origen del que emana un poder o autoridad; 2º) una ilegitimidad que deriva del ejercicio desviado o abusivo del poder, considerado en sí mismo. La ilegitimidad de un régimen, por su origen o por su ejercicio, o por ambos a la vez, puede traducirse en la justificación y legitimación de un movimiento revolucionario contra ese régimen viciado, pero creemos que para ello deben darse dos condiciones fundamentales: 1) Que la ilegitimidad sea superior y determinante, esto es, que afecte principios políticos centrales y derechos fundamentales; 2) Que el régimen ilegítimo no provea a la oposición de mecanismos equitativos y viables (competitivos) para su sustitución o modificación por vías legales.

<sup>77</sup> Una tercera perspectiva no se agota en la ilegitimidad de la situación establecida que se quiere superar, sino en la legitimidad propia que pueda exhibir el movimiento revolucionario que se levanta contra la autoridad establecida. Cuando esta acción procura desalojar por la fuerza a los titulares del poder para sustituirse, se abren dos situaciones. Una responde a un mero cambio de partidos, personalidades, o grupos de interés en el poder, lo que torna problemático la justificación de su móvil. Otras veces, la revolución no significa un mero cambio de titulares sino de régimen político-institucional o económico-social, cuya justificación y legitimidad lo dará la eficacia y arraigo que adquiera la nueva situación.

En el caso que vamos a estudiar en este capítulo (las revoluciones saravistas o del Partido Nacional de 1897), no hay un propósito de tomar el poder y sustituir a la autoridad establecida, sino la de presionar al poder constituido para pactar un cambio en las reglas de juego del sistema político-institucional y del régimen electoral. Se trata de empujar

---

<sup>76</sup> Levi, Lucio "Legitimidad", en Bobbio, N.- Matteuci, N.- Pasquini, G., *Diccionario de Política*, Tomo II, Madrid, 2002, p. 862. En el mismo sentido la *Enciclopedia Internacional de la Ciencias Sociales* (Madrid, Aguilar, tomo 6, 1975) dice que el "consentimiento popular, aunque no agota el significado de gobierno legítimo, es uno de sus más importantes elementos." (p. 536)

<sup>77</sup> Karl R. Popper planteó como cuestión central la "destitubilidad" del gobierno y sostuvo que "propiamente, sólo hay dos formas de gobierno: aquellas en las que es posible deshacerse del gobierno sin derramamiento de sangre por medio de una votación y aquellas en las que eso no es posible... Normalmente a la primera forma se le denomina democracia y a la segunda dictadura o tiranía." En "Apuntes a la teoría de la democracia", publicado originalmente en *Der Spiegel* y recogido por *Punto y Aparte*, Montevideo, 1986.

por la fuerza (ante la ausencia de vías alternativas abiertas: la de las urnas es inviable por la aplicación sistemática del fraude gubernativo) la evolución del sistema político. Cuando el poder está en crisis, porque su estructura y funcionalidad ha entrado en contradicción con el desarrollo de la sociedad, como dice Levi, “*entra también en crisis el principio de legitimidad que lo justifica.*” Y esto determina el carácter revolucionario de la acción, que tiene el objetivo de derribar un orden político que impide el desarrollo de formas más democráticas y “*crear otras nuevas capaces de liberar las tendencias que han madurado en la sociedad.*”<sup>78</sup>

Para un acercamiento a las cuestiones aquí planteadas de legitimidad de la resistencia armada al régimen colectivista que dominaba en el país, abordaremos el análisis de las banderas reivindicativas de la revolución y su plataforma de principios, a partir de los documentos y proclamas oficiales de la misma. La revolución es consciente y lo expresa, que la apelación a las armas es un “*recurso extremo*” y que solamente en circunstancias en que se debe enfrentar “*un sistema de dominio opresor*” la revolución es un derecho. La justificación primera estriba en su carácter antitiránico. En este sentido, su filiación parece inscribirse en el tercer concepto definido por Philip Pettit como fundamento del republicanismo: más allá de “la libertad negativa” a lo Tocqueville o de “la libertad positiva” a lo Rousseau, “la libertad como no- dominación.”<sup>79</sup>

En la proclama titulada “*El Comité revolucionario del Partido Nacional al país*”, se afirma:

El derecho extremo de la revolución sólo es permitido a los pueblos ejercerlo cuando el poder público no respeta la libertad política consagrada en la ley y cuando falta...a sus deberes como poder administrador, malversando el tesoro público que el pueblo crea y sustenta para que le garanten sus derechos...<sup>80</sup>

Los planteos justificativos de la revolución podrían enumerarse como sigue:<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Levi, Lucio, “Legitimidad”, en Bobbio, N.- Mateuci, N.- Pasquini, G., *Diccionario de Política*, Tomo II, Madrid, 2002, p. 864.

<sup>79</sup> Pettit, Philip *Republicanism*. Barcelona/Buenos Aires, 1999, pp. 77 y ss. También: Lomé, Georges “República-Introducción”, en Fernández Sebastián, Javier (Dir.), *Diccionario Político y Social del mundo Iberoamericano*, Madrid, 2009, p. 1266.

<sup>80</sup> La proclama del Comité Revolucionario con sede en Buenos Aires es de marzo de 1897. Texto completo en Reyes Abadie, W. (Dir.) *Crónica de Aparicio Saravia*, Tomo I, 1989, pp-190-194.

<sup>81</sup> Los documentos de la revolución de 1897 se publicaron dispersos en varias obras referidas a la misma. La obra bibliográfica más completa documentalmente es la de Nepomuceno Saravia García, que utilizó de manera sistemática el archivo personal de Aparicio Saravia, *Memorias de Aparicio Saravia*, 1956. Nosotros nos valemos, también, para la reproducción de las proclamas revolucionarias de la obra dirigida por el historiador Reyes Abadie, W. *Crónica de Aparicio Saravia*, 1989 (2 vols.), muy completa y cuidada en la reproducción de documentos. También nos valemos de las crónicas testimoniales de la revolución escritas por los propios protagonistas de la lucha, de ambos bandos, recogidas en *Testimonios de la Revolución*, 6

A) *Ilegitimidad de origen de los gobiernos*. Estos gobiernos, que se sucedían ininterrumpidamente desde 1865, eran producto de la usurpación, sea por el motín militar o el fraude electoral sistemático, montado y ejecutado por la maquinaria del poder gubernativo.<sup>82</sup>

El Partido Nacional, víctima de la usurpación y del fraude electoral que ha treinta y un años viene siendo, por gobiernos deshonestos, que se suceden sin interrupción uno tras otro, abandona su actitud pacífica para activar su acción en la justa demanda de sus derechos civiles y políticos.<sup>83</sup>

El partido adversario del Nacional vino de mala manera al poder y de peor manera se mantiene en él. No justificará nunca la historia el hecho de su ataque contra el gobierno constitucional de 1860<sup>84</sup> (...) El partido dominante de aquella época a nuestros días, no sólo vino de esa manera al poder, sino que lo conserva con usurpación, porque una colectividad política sólo puede alcanzarlo legítimamente y afianzarse en él cuando usa de elementos propios con raigambre popular, demostrando en la lucha cívica que constituye mayoría; y ese partido no ha sabido conservar vinculaciones sólidas en el país...<sup>85</sup>

En otra de las proclamas se insiste en el mismo argumento, en un plano más conceptual y argumentativo:

La República... hoy contempla, derruido por el poder central, el augusto edificio de sus instituciones democráticas; convertir en acto legal la doctrina atentatoria a la soberanía nacional de permitir a los gobiernos a título de influencia directriz, desviar el fallo de la opinión en el sufragio, teoría maquiavélica que destruye en su base el sistema republicano, haciendo irrisoria la renovación de los poderes públicos que jamás ante la ciencia política constituirán autoridad legítima, y sí mera usurpación de funciones, en tanto no emanen directamente del libre ejercicio del voto popular (...) El país, no quiere más gobiernos que sean electores de asambleas, que permitan

---

vols., 2000-2004. Sigue vigente por la información que contiene y por el rol clave que le cupo en la revolución, el libro *Por la Patria*, (2 vols.) del entonces joven Luis Alberto de Herrera, más tarde convertido en el principal líder cívico del nacionalismo en la primera mitad del siglo XX.

<sup>82</sup> Martín C. Martínez recordaría que no faltó el “teórico” en alguna república sudamericana que “proclamara que lo ganado a tiros no se perdía a papelititos”, en “El Plata”, Montevideo, 25/II/1933, p.1.

<sup>83</sup> Proclama de “la Coronilla” – A. Saravia al iniciar levantamiento insurreccional de 1896, 24/XI/896. También, “Proclama de Carpintería”- A. Saravia al iniciar Revolución del 97, 5/III/897; Carta de Aparicio a su hermano Basilisio, general del ejército gubernista – 6/V/897, “Tú me dices que eres soldado de un gobierno constituido, olvidando que lo fue mal”, le dice Aparicio a su hermano.

<sup>84</sup> La proclama refiere al levantamiento armado del general colorado Venancio Flores contra el gobierno constitucional de Bernardo P. Berro, con la alianza del mitrismo argentino y del Imperio del Brasil. El levantamiento y derrocamiento violento del Partido Blanco fue el preámbulo de la guerra de la Triple Alianza contra el Paraguay. De ese episodio nace la perpetuidad del Partido Colorado en el poder.

<sup>85</sup> Manifiesto: *El Comité Revolucionario del Partido Nacional al país.*, Buenos Aires., marzo de 1897.

al poder central violar la constitución impunemente. (El Partido Nacional ha de vencer a este sistema), primero, en los campos de batalla, (...) después lo vencerá en torno de la urna comicial por la consagración, que habrá reivindicado, del sufragio libre, a fin de que el pueblo en sus diversos componentes ejerza sin trabas su legítima soberanía, pues ya es tiempo de que gobernantes y gobernados, sometiéndose sinceramente al imperio de las instituciones desempeñen sus grandes cometidos: éstos, creando la autoridad pública y aquellos ejerciéndola tan sólo en cuanto sea necesario para garantizar el derecho de todos. Para la realización de tal propósito eminentemente nacional y republicano (concurrirá) a la efectividad del gobierno del pueblo por el pueblo...<sup>86</sup>

B) *Ilegitimidad del gobierno por abuso del poder.* La revolución se levanta para luchar contra el sistema de dominio opresor creado por una colectividad (no se refiere al Partido Colorado sino al '*colectivismo*', fracción por entonces dominante de aquel) que gobierna en Montevideo, gobierno ominoso que usurpando la soberanía nacional subordina el país a la fuerza. La revolución demanda frente a ese régimen, el respeto de los derechos civiles y políticos, o sea, libertad institucional. Sostiene la revolución que a ningún ciudadano se le reconocía el derecho a participaren la vida pública, y que la libertad política y los derechos individuales eran violados constantemente (denuncia: levass, asesinatos por las fuerzas gubernistas, persecuciones políticas, represión de asambleas públicas). En síntesis, la revolución sostiene que los gobiernos de la República están, hace lustros, en abierta rebelión contra la Constitución y las leyes que rigen el orden político y social. La revolución, dicen, "*lleva en sus banderas las palabras de un pueblo oprimido.*"<sup>87</sup>

El Partido Nacional, víctima de la usurpación y el fraude electoral (...) abandona su actitud pacífica...en la justa demanda de sus derechos civiles y políticos" (...) Conciudadanos: ha llegado el momento... de combatir con las armas en la mano al oprobioso gobierno que rige los destinos del país; ha llegado la hora de levantar la bandera de la reacción armada para combatir... en nombre de la libertad institucional.

88

La libertad no existe absolutamente en nuestra república; ningún ciudadano tiene derecho a tomar participación en la vida pública, y hasta la libertad individual, la más sagrada de todas las libertades democráticas, es violada constantemente, como sucede en la actualidad con las levass organizadas en todos los departamentos para

---

<sup>86</sup> Ibidem.

<sup>87</sup> Comunicación del Comité Revolucionario al Gral. A. Saravia. Buenos Aires, 25/V/897.

<sup>88</sup> Proclama o grito de "la Coronilla" A.S., 25/XI/896.

aumentar los batallones de línea, los asesinatos monstruosos consumados por las fuerzas gubernistas contra indefensos paisanos y las persecuciones de todo género que sufren en general los habitantes de la nación.<sup>89</sup>

*C) Ilegitimidad del gobierno por desviación del principio democrático-republicano.*

La revolución considera que ese dominio opresor deriva de un régimen que ha asumido el carácter de oligarquía política. Es el resultado de una política de círculo, de camarillas arbitrarias y rapaces que no hacen del Estado un instrumento del bien común sino un patrimonio exclusivo del más audaz, para convertirlo en un feudo del dominio del gobernante que impone reglas arbitrarias a su antojo sin respetar el universalismo de las normas, los derechos políticos ni la seguridad individual.

El Partido Nacional viene a luchar contra el sistema de dominio opresor creado por una colectividad ya incapaz, confiada como está a la dirección de explotadores perversos, colectividad que parecería existente tan sólo para la suplantación de la libertad política y de la regularidad administrativa por la voluntad arbitraria e insolente y por los cálculos deshonestamente interesados de camarillas rapaces. (...) Desde hace sendos lustros, los gobiernos de la República están en nuestro escenario político en abierta rebelión contra nuestra magna Carta, contra las leyes que rigen el orden político y social. El Estado para tales mandatarios, no es una identidad destinada a realizar el bien común, a respetar el derecho de todos y cada uno de los asociados, a no violar ningún precepto legal y a no dejar sin sanción el delito. Es por el contrario un patrimonio exclusivo del más audaz, que en alas de caprichosa aventura, escala el poder público, para degenerarlo hasta hacer de él un centro de opresión y absolutismo. Así, vemos hoy, como en administraciones anteriores, al actual gobernante sustituyendo la patria de todos los orientales por un feudo de su dominio, en donde no impera más ley o regla de acción que su personalismo...<sup>90</sup>

*D) Ilegitimidad del gobierno por usos corruptores.* Ese gobierno oprobioso y de círculo que denuncia la revolución, ese régimen arbitrario que ha convertido al Estado en feudo personal de los gobernantes, en último término se degrada en un sistema de corrupción administrativa, que dilapida los fondos públicos y malversa las rentas,

---

<sup>89</sup> Proclama de "Carpintería", A. S., 5/III/897. En otro texto, la revolución expresa que el gobierno "elimina la seguridad individual arrancando del seno de los hogares a dignos ciudadanos para secuestrarlos en los cuarteles, que permite el degüello de nuestros correligionarios como medio de aminorar las filas que le son contrarias; que suprime el meeting, palanca eficiente del progreso moderno en política, porque ve en el ejercicio del derecho de asociación, fuerzas morales, corrientes de opinión que protestan contra sus actos ilegales y nefarios." Ver nota siguiente.

<sup>90</sup> Manifiesto: *El Comité Revolucionario del Partido Nacional al País*. Buenos Aires, marzo de 1897.



incurriendo en negociados leoninos, en coimas, empréstitos onerosos y actuaciones fraudulentas de los bienes del pueblo.

La República presencia la malversación de las rentas públicas en todas sus formas, el aumento de su deuda en más de 130 millones de pesos y la depresión vergonzosa de su crédito... desea (la República) concluir para siempre con estupendos negociados de coima usuraria, frecuentes en esta administración, cada vez que se trata de realizar una obra pública y que perjudican moral y materialmente al Estado en el propio movimiento de la circulación de la riqueza.<sup>91</sup>

En el orden civil o administrativo se defrauda los dineros del pueblo de una manera escandalosa convirtiendo los asuntos públicos en negocios leoninos; persiguiendo al comercio y a la industria abatiéndolos en vez de fomentarlos, con impuestos y trabas onerosas; se aumenta la deuda pública a cifras fabulosas a pesar de presupuestos enormes que, no obstante, concluyen siempre con déficits y se realizan negocios de empréstitos ruinosos y operaciones financieras ridículas, con el solo objeto de cobrar coimas; se prodiga los grados militares de una manera bochornosa y como resultado de todas esas exacciones y corrupción, han producido la ruina y la miseria del pueblo que, en su inmensa mayoría, por miles de compatriotas han tenido que emigrar para las repúblicas Argentina y del Brasil...<sup>92</sup>

En la época se le imputaban a Borda y su círculo una serie de actos de corrupción y peculado, coimas con la construcción del puerto de Montevideo y de la Isla de Flores, el Empréstito Extraordinario para la guerra de cuatro millones que se habían consumido sin proveer siquiera ropas a los soldados en campaña, a través de la casa de Portería y Ca., nombre tras el cual se ocultaban Borda, Clodomiro Arteaga y otros (que involucraba también a uno de los hijos del Presidente, no así a otro que, según crónicas de la época, se rebeló contra su padre, que lo arrojó del hogar). Se acusaba a Borda de volverse rico con estos negociados, que se traducían en la construcción de un hermoso palacete en Colón y compras de campos en Soriano durante la guerra.<sup>93</sup> En sus “Memorias” el dirigente batllista Julio Ma. Sosa dice, que Borda había llegado al gobierno por una “mueca del destino” y lo había “considerado como una simple máquina de fabricación

---

<sup>91</sup> Ibidem.

<sup>92</sup> Proclama de Carpintería, de A. Saravia, 5/III/897.

<sup>93</sup> Véase, Palomeque, A., *El año fecundo*, 1898, pp. 153-163 y el panfleto de Teófilo Díaz, “Coimas”. Según Palomeque, el hijo arrojado del hogar, en pleno cenáculo familiar y con el revólver en la mano, le grita proféticamente a Borda: ¡los que te rodean, papá, te llevarán a la muerte”. Ibidem., p. 153.

*de dinero para él y los suyos. Menos que ladrón, ratero, hizo negocio de todo contra el Estado.*”<sup>94</sup>

Como complemento de las referidas proclamaciones públicas realizadas por la revolución, mencionaremos el intercambio epistolar entre Aparicio Saravia y su hermano Basilisio, a la sazón comandante en el ejército gubernista. Las cartas intercambiadas en un paréntesis de la lucha, estando las dos fuerzas militares acampando a poca distancia sobre el paso de Pereira, a uno y otro lado del Río Negro, en el límite entre los departamentos de Tacuarembó y Cerro Largo, tienen la virtud de ser expresiones privadas, de un tono íntimo cargado de referencias familiares y, por lo tanto, más espontáneas al no estar escritas para su uso público, pero donde los dos hermanos enfrentados en la lucha debaten sobre las razones que llevaron a cada uno a asumir la respectiva postura política. Las cartas deslindan e iluminan los móviles y convicciones que juegan en cada uno y permiten, en ese juego de alteridad, visualizar los fundamentos de la opción revolucionaria.<sup>95</sup>

El intercambio epistolar lo abre Aparicio con una nota fechada el 4 de mayo de 1897, que trasunta un tono de acritud hacia la conducta de su hermano. En lo fundamental le enrostra que hubiera tomado las armas en defensa de *“un gobierno que saquea e insulta a nuestra amada patria.”* No hace objeciones a sus opiniones políticas, libre cada uno de tener su pensamiento, dice, sino porque Basilisio había permanecido retirado de la vida pública ocupándose de su trabajo, mientras pesaba sobre el país *“la tiranía erigida en sistema”*, a la que sucedió *“el robo también sistemático.”* Aparicio interpela a su hermano diciéndole que, cuando el Partido Nacional moviliza un ejército *“que no viene a luchar por una divisa, sino porque prevalezca lo bueno y lo puro que aún nos queda en este derrumbe de instituciones y hombres”*<sup>96</sup>, y cuando a él se lo nombra general en jefe de ese movimiento, Basilisio, el buen ciudadano que levantaba la voz y condenaba a corruptos y corrompidos, se ciña la espada *“para defender a los que se cubren de*

---

<sup>94</sup> Sosa, J. Ma. “Memorias”, publicadas en Fernández Prando, F. *Acercamiento a las raíces filosóficas y doctrinarias del batllismo.*, 1991, p. 127. En otro lugar agrega el líder colorado: *“Es necesario confesar que los blancos tenían bandera en el robo organizado de la Casa de Gobierno y en el descalabro más inverosímil de la moral política imperante”*. “Memorias” cit. pp. 132-133.

<sup>95</sup> Texto completo de las cartas en Reyes Abadie, W., *Crónica de Aparicio Saravia*. Tomo I, 1989, pp. 223 a 231. También en Castellanos, A., *Saravia, el caudillo y su tiempo*. 1975, pp. 48 a 62.

<sup>96</sup> En la proclama despedida de Aparicio Saravia a sus “Compañeros Ciudadanos” de 25/IX/897, decía: *“Conculcado el voto popular, convertido en arbitrio el sistema político y administrativo, dilapidada la hacienda pública, apartado el ejército de su misión exclusiva y augusta, convertidos los cargos de honor en cargos de granjería, desde el ominoso motín del 75, ésta nuestra patria tan joven y tan viril, a la vez, fue presentando una por una todas las fases características de las grandes decadencias históricas.”*

vergüenza.” En esta primera epístola, Aparicio centra sus argumentos en torno a la ética cívica y la reivindicación de la honradez administrativa, en una sensibilidad propia del republicanismo. Veremos otras notas de similar filiación. La epístola de Aparicio se orienta a un quiebre definitivo con su hermano, al que llega a decirle *“somos extraños el uno al otro. Debo olvidar todo el cariño que te he tenido y no ver en ti sino a un enemigo de mi país y de mi causa”*, pidiéndole: *“no te acuerdes más de mi nombre.”*

Basilisio responde con una extensa carta remitida al día siguiente, donde si bien defiende su postura, busca atemperar el estado anímico de ruptura entre los hermanos que había exteriorizado Aparicio. Basilisio, reivindica su condición de antiguo colorado — partido al que ha prestado su concurso militar desde hace 26 años— para justificar su alineamiento en la lucha. Como colorado, como vecino y ciudadano no puede reprochársele, alega, me preste *“a defender el gobierno constituido de mi país, el que ha ofrecido garantías políticas como ningún otro.”* El comandante de las fuerzas gubernativas le reprocha a Aparicio que sus fuerzas se apoderan de la propiedad privada y frustran el trabajo honrado de los vecinos, con afectación de los intereses de sus familias. Le dice: *“¿Cómo entiendes el amor a la patria? ¿Sublevando gente a desconocer la propiedad particular con la mira de combatir la situación política? ¿Sumiendo al país en la anarquía y el caos para edificar sobre sus ruinas?”* En consecuencia, le acrimina a Aparicio que con el objetivo de combatir al gobierno por los medios que ha puesto en práctica, está empobreciendo al país, lanzando la riqueza pública y privada a una ruina fatal. Luego pues, debe concluirse que, *“en vez de servir al país y a tu partido, estas preparando la desgracia de todos.”* Basilisio defiende su posicionamiento alegando que su acción contribuye al afianzamiento de la paz, porque vive al amparo de su trabajo, del respeto de lo ajeno y deseando para todos los intereses honestos las mismas garantías que quiere para los suyos. Afirma: *“creo que mi concurso viene directamente a beneficiar todos los intereses honrados de la nación; yo soy soldado del orden y del respeto a todos los derechos.”* Al final de su misiva Basilisio procura deslindar los posicionamientos en la lucha entablada, de los sentimientos fraternales de ser familia, diciéndole a Aparicio que no puede ser refractario a los sentimientos de su corazón, por lo que *“seguiré siendo tu hermano.”*

### ***“La patria es dignidad arriba y regocijo abajo”***

La respuesta de Aparicio, fechada el 7 de mayo en el paraje Caraguatá, departamento de Tacuarembó, se torna más contemplativa de los sentimientos fraternales y en lugar de

responder desde sus “*profundas angustias de corazón*”, eleva sus argumentos a un plano conceptual de mayor vuelo. Esto convierte a la segunda carta de Aparicio en un documento fundamental como alegato legitimador de la revolución y como conceptualización de su criterio político. Primeramente, Aparicio le dice a su hermano que es injusto le adjudique a la revolución arruinar al país. “*El país hace mucho que está en ruinas; pesa sobre este suelo que adoramos los dos, la huella que han dejado los gobiernos que crees gobiernos de orden y que han sido gobiernos de licencia.*”

En su alegato, al igual que había hecho su hermano, Aparicio recurre también a su filiación partidista y contrasta la realidad de ese momento con los últimos gobiernos del Partido Nacional, las administraciones de Giró, Berro y Atanasio Aguirre, que según su juicio cuidaban la hacienda pública y acrecían las comodidades privadas por la pureza de su administración. Le dice:

Es por eso, hermano, que estoy en donde estoy, y aquí estaré al morir. En el bando de los administradores de buena fe; en el partido de las probidades presidenciales; junto a aquellos que suben y bajan pobres del poder.

Otra vez la apelación a una ética cívica como justificación de la revolución y como argumento para deslegitimar el gobierno. Más adelante Aparicio volverá sobre la cuestión en un tono más beligerante, reclamándole al hermano que anteriormente pensaba que la situación política encarnada en Idiarte Borda, “*era una situación ominosa por el sistema cien veces corrompido y corruptor por la misma representado.*”

Le reprocha haber cambiado de opinión, diciéndole que no puede ni debe juzgar las razones para ello, porque el grito de la sangre no lo consiente y la voz del cariño se lo prohíbe, pero ello no impide manifestarle lo mucho que le duele y lo hartado que le pesa “*verte luchar en pro de una camarilla sin ley ni patria.*” Y agrega concluyente: “*Tú me dices que eres soldado de un gobierno constituido, olvidando que lo fue mal. Yo te preferiría soldado de la nación, de la libertad, de la honradez administrativa.*”

El segundo aspecto del alegato de Aparicio está dirigido a levantar el cargo que le había hecho Basilio de ser responsable de la guerra civil y la ruina del país. Sostiene el jefe de la revolución que en la hora de la suprema crisis de la conciencia pública no puede tener remordimientos.

No soy yo, hermano, ni es mi partido los que hemos convertido en sistema el fraude electoral; los que hemos saqueado la riqueza pública; los que hemos alejado a la inmigración de nuestras orillas; ... los que hemos engendrado el pretorianismo en el cuartel y el utilitarismo en todas las fases de la vida cívica.

Como se aprecia, en su alegato Aparicio va amontonando una serie de razones políticas, de buena administración y de ética de los servidores públicos, sobre el origen ilegítimo del gobierno, sobre derechos y libertades conculcadas por el pretorianismo cuartelero, etc., que exhibe como banderas de la revolución pero que, en definitiva, van prefigurando lo que es el cenit de su fundamento político que integra todas ellas en una idea fundamental, el sentido de patria, concepto delimitado en clave de filiación republicana. En Aparicio Saravia la idea de patria y de república, tiene una dimensión moral, un sentido que no era una idea nueva, ya que retomaba el sentido hispánico de “*bien de la república*” como “*bien común*”, y el sentido que le daba Artigas a la idea de república como un “*ideal de virtud cívica*.”<sup>97</sup> En su alegato definitivo, Aparicio le dice a su hermano:

¿Tú crees servir a la patria en el puesto que ocupas? Pues no la sirves. Sirves tan solo a un círculo; la patria es algo más de lo que tú supones; la patria es el poder que se hace respetar por el prestigio de sus honradeces y por la religión de las instituciones no mancilladas; la patria es el conjunto de todos los partidos en el amplio y pleno goce de sus derechos; la patria es la dignidad arriba y el regocijo abajo; la patria no es el grupo de mercaderes y de histriones políticos que han hecho de las prerrogativas del ciudadano, nubes que el viento lleva y que se sientan hoy en donde se sentaban próceres y adalides en los tiempos heroicos de nuestra historia.<sup>98</sup>

Se puede constatar un sustento conceptual diferencial en los alegatos de los dos hermanos. Mientras el jefe gubernista Basilisio parece ubicarse en una versión primaria del liberalismo clásico en versión conservadora, reivindicando como sistema: la paz, el orden y la protección de la propiedad privada; el jefe revolucionario que también reivindica principios fundamentales del liberalismo político (las libertades civiles frente a “*la tiranía erigida en sistema*”) parece cohonestar este aspecto con un fuerte alegato desde la tradición del republicanismo: así lo indica su noción de patria, donde pone en valor “*la religión*” de la institucionalidad y las virtudes cívicas de los gobernantes y de los ciudadanos (lo “*bueno y lo puro en este derrumbe de hombres e instituciones*”), la convivencia de los partidos en el pleno goce de sus derechos que alimentará su idea de “*patria para todos*” en lugar de la política de círculo, no solo en el plano de constitución de lo político en versión plural contra las versiones monistas o de partido dominante, sino

---

<sup>97</sup> Véase al respecto, Gabriel Di Meglio, “República-Argentina, Río de la Plata”, en Fernández Sebastián, J. (Dir.) *Diccionario político y social del mundo Iberoamericano*, Madrid, 2009, p. 1272.

<sup>98</sup> Carta de Aparicio a su hermano el jefe gubernista Basilisio Saravia, Caraguatá 6/V/897.

también social (*“la dignidad del arriba y el regocijo del abajo”*). La argumentación de Aparicio tiene dos caras, por un lado de resistencia anti tiránica del régimen y, por otro, la configuración de una república inclusiva, que convoca a la acción cívica y al ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y de los partidos en clave de convivencia (*“la patria es el conjunto de todos los partidos en el pleno goce de sus derechos”*).

Todavía hay dos cartas más cruzadas entre los hermanos Saravia pero revisten menor interés político, porque refieren mayormente a alegaciones referenciadas en memorias y valores familiares aunque siempre vinculadas a la lucha entablada. Basilisio, insistirá fundamentalmente que la empresa revolucionaria tiene connotaciones temerarias, que es un sacrificio estéril en pos de un ideal irrealizable y demanda a Aparicio desistir de agravar la situación de las familias y de la patria, pidiéndole que vuelva a su casa a cuidar a los suyos. Aparicio, por su parte, considera que el debate ya se apuró convenientemente y que es la hora de poner a prueba el esfuerzo patriótico. Contra la visión sugerida por Basilisio que en el entorno de Aparicio se movían voces proféticas que lo arrastraban al error, le dice que junto a él hay solo hombres de corazón bien puesto, capaces de llegar al extremo del peligro, en nombre de la dignidad del país y de la libertad institucional. Otra vez la reivindicación de las virtudes cívicas y el compromiso con la vida pública, bien lejos por cierto de las *“mieles”* de la vida privada que pondera el liberalismo. Hay también presente un sentido heroico de la vida en esta defensa de los compañeros de armas en el sacrificio de la vida por valores superiores, siempre referidos a una noción sacralizada de derechos e institucionalidad.

### ***Balance sobre la cuestión de la legitimidad***

Hemos querido dar voz a la revolución con estas citas de sus declaraciones y proclamas, porque de las denuncias en ellas contenidas surge claramente una línea argumental dirigida a deslegitimar al gobierno establecido, en los dos aspectos que habíamos considerado en nuestro análisis conceptual de la dialéctica entre legalidad y legitimidad. Ambos aspectos son puestos en cuestión por el discurso de la revolución: ilegitimidad de origen (gobiernos mal constituidos: por el fraude, la fuerza y el uso de la influencia directriz) e ilegitimidad de actuación (carácter oprobioso y tiránico del uso de la autoridad, conculcación de derechos y garantías, su conformación como oligarquía política, corrupción administrativa y falta de honradez en el uso de los dineros públicos). Se configuraría de este modo, al faltar ambas legitimidades, los presupuestos que

justifican el derecho a la resistencia armada, para sellar “*con su sangre la honrosa tradición de éste noble pueblo de no admitir gobiernos tiránicos y oprobiosos.*”<sup>99</sup>

Era necesario que el pueblo oriental sacudiese con su protesta viril la mancha que arrojaba sobre él un gobierno oprobioso. Falseadas las instituciones por su base, arrebatadas a la nación en formas grotescas sus derechos fundamentales; sacrificadas todas sus libertades; dilapidadas las rentas públicas; elevados a los primeros puestos los advenedizos, los histriones y cortesanos de un mandatario impuesto por sorpresa a la república; escarnecida la moral política y subvertidas todas las nociones de la vida constitucional, la Patria de los Treinta y Tres solo esperaba de un esfuerzo heroico del patriotismo uruguayo la reivindicación de todos los bienes que le habían sido arrebatados y que constituyen la herencia que nos legaron nuestros mayores, con cargo de entregarla íntegra a nuestros descendientes.<sup>100</sup>

También se ve satisfecha aquí la condición que habíamos establecido, que frente a esta situación estuvieran cerrados los caminos para una sustitución de este régimen por vía pacífica. El uso sistemático del fraude montado por la maquinaria gubernamental y sostenido por la policía y los batallones de línea gubernativos, el uso indiscriminado de la influencia directriz que convertía a los gobiernos en electores de asambleas legislativas, las que una vez constituidas elegían un nuevo gobierno digitado de antemano, sellando una política de círculo vicioso que erigía verdaderas oligarquías políticas como, efectivamente lo fue el “colectivismo” entre 1890 y 1897. El régimen electoral mayoritario que otorgaba todas las bancas en disputa a la lista vencedora en un departamento o jurisdicción electoral, aunque lo fuera por un voto, y dejaba a las minorías sin representación era funcional a esa política de círculo. Estos factores, junto al arbitrio de las levas cuarteleras, de la persecución y el asesinato político de los opositores, no dejaban a la oposición política otra salida que la apelación revolucionaria.

A su vez cabe preguntarse, esa acción revolucionaria ¿pretendía erigir un gobierno alternativo impuesto por la fuerza de las armas y consecuentemente con un origen ilegítimo respecto de las normas constitucionales del régimen republicano? La respuesta es no. Como lo consignaba Saravia al finalizar sus proclamas su objetivo era “*la libertad institucional.*”

La irreprochable conducta observada por el ejército al mando de V.E. (Saravia) ha demostrado a propios y extraños que el Partido Nacional no se ha lanzado a la lucha

---

<sup>99</sup> Ibidem.

<sup>100</sup> Carta de felicitación, el “Comité Revolucionario al General en Jefe del Ejército Nacional don Aparicio Saravia”, Buenos Aires, 25/V/897, en Reyes Abadie, W., *Crónica de A.S.* Tomo I, 1989, p. 243 y ss.

dominado por odios o rencores, que serían injustificables en la época de civilización en que vivimos; y ha debido de poner de manifiesto igualmente que no persigue menguadas ambiciones de poder, ni menos obedece a instigaciones de círculos o caudillos como los que en épocas ingratas conmovieron o sacrificaron al país (...) Si el Partido Nacional fue el único en lanzarse a la lucha, si sólo sus bravos soldados son los que han caído en el combate librado contra los opresores comunes, no es porque hayan ido a buscar el triunfo exclusivo de su colectividad; V.E. y el ejército a sus órdenes lo saben. Si el nuevo sacrificio es un alto deber cívico; si tiene la justificación y el aplauso de todos los que observan, es precisamente porque no busca sólo el entronizamiento de un partido; es porque su propósito y el fin de la lucha es devolver a la Patria común las libertades y las instituciones usurpadas o falseadas...

101

La revolución nunca pretendió sustituirse al gobierno establecido, conformando su propio gobierno. La revolución, en todo momento, buscó generar las condiciones que abrieran una negociación política con el gobierno, para obtener una serie de reivindicaciones políticas que perfeccionaran el régimen democrático e hicieran verdadero el origen popular de la autoridad, reafirmando la política republicana.

Esos principios que reivindicó el partido en armas liderado por Saravia fueron: 1) Libertades públicas y garantías al ejercicio de los derechos individuales (civiles) y políticos; 2) Pureza del sufragio, anulando las practicas del fraude y la influencia directriz; 3) representación de las minorías en los poderes públicos y, 4) un sistema de coparticipación política en el manejo de la cosa pública. El conjunto de estas reivindicaciones configuraron en su época un progreso indudable como política democrática y pluralista, aunque acusa también algunas limitaciones en el plano de la extensión de los derechos de ciudadanía, que la definición constitucional había restringido en conjunción con la política cupular patricia. Si bien la revolución erosionaba con la movilización de amplias masas sociales los criterios del sistema de ciudadanía limitada, no aparecen reivindicadas por la revolución, ni por los otros sectores de la vida política, el sufragio universal y su obligatoriedad. Estos temas, si bien tenían antecedentes en la doctrina y en iniciativas políticas que no cuajaron, ingresarán en la agenda pública y en las banderas de los partidos hacia la segunda década del siglo XX y harán eclosión en la Asamblea Constituyente de 1917.

---

<sup>101</sup> Ibidem.



## 2. El régimen de círculo impugnado por la mayoría del país

Ahora bien, la impugnación de la autoridad gubernativa establecida en el país no fue monopolio del partido opositor, convocante a la rebelión contra ella. En este sentido el movimiento revolucionario interpretaba un anhelo colectivo, por lo que el movimiento liderado por Saravia trascendió el signo partidario, para adquirir un propósito cívico y nacional. Este es, por otra parte, el posicionamiento que en su relato asume la revolución: *“hoy el P. N. moviliza un ejército que no viene a luchar por una divisa, sino porque prevalezca lo bueno y lo puro que aún hoy nos queda, en este derrumbe de instituciones y de hombres.”*<sup>102</sup>

Este aspecto es por demás importante para determinar la legitimidad política del movimiento revolucionario. En tanto otras fuerzas políticas y la opinión independiente participan de similares lecturas de la realidad, ello indudablemente refuerza la justificación del levantamiento armado. En efecto, el partido Constitucional, la prensa independiente y las fracciones opositoras del propio partido gubernamental, el Colorado, constituida básicamente por sectores independientes y populares, expusieron similares impugnaciones y alentaron la subversión de ese régimen establecido, apelando incluso al motín militar.

El diario “El Día” de José Batlle y Ordoñez, el gran líder colorado del siglo XX, decía que el gobierno de Borda se empeñaba, como por deliberado propósito, en abatir y desquiciar al Partido Colorado.

Hay algo de mezquino y bajo —carácter distintivo— que parece colocarlo al alcance de todas las manos y de todas las ambiciones...

El Partido Colorado ha sido despreciado y desconocido en sus primeras personalidades. Su voluntad ha sido suprimida...El país ha sido tratado como tierra conquistada, sin leyes, sin derechos que inspiraran respeto, sin intereses dignos de salvaguardarla. En el gobierno de la república el Sr. Idiarte Borda no ha tenido más freno que su capricho, ni más mira, ni más aspiración que el fomento de sus intereses personales. (...) Ahora, sumergidos en un profundo desquicio político y moral por la falta absoluta de miras elevadas, arruinados por su absoluta despreocupación de todo interés que no entrañe un interés personal suyo, nos vemos amenazados además, por un partido fuerte, que suma en sus filas la mitad del país y que se levanta contra

---

<sup>102</sup> Aparicio Saravia a su hermano Basilio, carta de 4/V/897.

nosotros porque en nuestro nombre, sin nuestra formal protesta, se ha colmado la medida del conculcamiento de todos los principios y conveniencias.<sup>103</sup>

En otro editorial Batlle y Ordoñez, bajo el seudónimo de Fabio, refiere a la necesidad de una acción mancomunada de todos los partidos contra el gobierno, inspirados en la idea de “*la salvación nacional*.” Expresa que es imposible detener a un pueblo cuando “*sintiéndose herido en sus más caros intereses*” y “*despojado de sus sagrados derechos*”, se dispone a volver por “*sus fueros torpemente desconocidos*.”

La sociedad entera se ha sentido herida en sus más vitales intereses, ha palpado la extensión de sus males y ha llegado a comprender que está amenazada de muerte. El momento ha llegado, pues, y su acción se produce unánime.

El Partido Blanco reúne todos los elementos y se halla pronto para lanzarlos contra el orden de cosas imperante; los hombres del Partido Constitucional se disponen a secundar cualquier esfuerzo, y, por fin, el Partido Colorado, respondió a la generosa iniciativa del club “Rivera”, se empieza a dar una organización poderosa, de la que el país espera grandes resultados.

La acción está, pues, decretada...La actitud de los partidos no es inspirada exclusivamente por la idea de su predominio, sino por la idea de la salvación nacional.<sup>104</sup>

Por esos días Batlle y Ordoñez se encamina resueltamente a incitar un motín de las fuerzas de línea contra el gobierno de Borda. Dedicó varios artículos de prensa a sustentar doctrinariamente la justificación de este movimiento. Dice,

Bajo cada uniforme hay y debe haber, a más de un militar, un ciudadano. Aquel debe someter su actividad a la disciplina. Éste está obligado a cumplir sus deberes cívicos. No debe pues actuar el soldado como un instrumento de guerra solamente: debe además obrar con reflexión. ¿Adónde podría llevarnos su ceguedad, su negativa a darse cuenta de su conducta y su deber? Es fácil preverlo: la tiranía más desembozada y torpe podría establecerse en la república sin dificultades desde el momento en que así lo resolviese el hombre encargado del Poder Ejecutivo, jefe superior del ejército. El ejército sometido a la religión de la obediencia ciega hospedaría sus balas y hundiría sus bayonetas en los pechos de los ciudadanos que osaran resistirse, en defensa de las libertades públicas.<sup>105</sup>

Sostiene enseguida que las ideas que defiende “*se han hecho ya carne en el cerebro de nuestros militares*”. Poco después, volverá sobre cuál era “*el deber militar*.”

---

<sup>103</sup> “El Día”, 18 de enero de 1897.

<sup>104</sup> “El Día”, 20 de enero de 1897.

<sup>105</sup> “El Día”, artículo *Los motines*, 25 de enero de 1897.

Constituida regularmente la república; hecha con verdad la división de los poderes públicos y funcionando éstos en la forma legal, el deber del soldado, como el del simple ciudadano, es la obediencia, esto es, la sumisión a las instituciones y a los magistrados que tienen el encargo de hacerlas respetar (...)

Supongamos ahora que lejos de ser respetada la soberanía nacional y llamada a renovar o constituir totalmente sus poderes, se le escarnece y se la desconoce. Supongamos que un grupo de hombres sustituye sus intereses a los intereses públicos, y su voluntad a la voluntad de la nación, y que, en vez de la representación nacional que la ley manda, establece una representación que no tiene de nacional más que el nombre que se le da, constituida en poder público por el fraude y la violencia. ¿Deben los simples ciudadanos someterse a este simulacro de poder constituido y legal? ¿Deben los ciudadanos militares, en quienes el carácter debe ser más altivo y apegado al estricto cumplimiento de las leyes, acatar subversiones de esa naturaleza? ¿O están obligados a ponerse al servicio de las instituciones y de la patria? (...) Al militar tiene que humillar e indignar más que a nadie una acción tendiente a suprimir la soberanía nacional y a obligarlo a él mismo a someterse a la prepotencia personal y arbitraria de otros hombres. La dignidad, el honor y la disciplina estarían de acuerdo en un caso así: no se debe acatar, ni mucho menos, sostener la usurpación. El motín verdadero, el de peor especie consistiría en someterse a un hecho de esa naturaleza y sustentarlo. Tales son las ideas de la oposición respecto de motines y de deberes militares.<sup>106</sup>

Al finalizar enero de 1897 tuvo lugar una célebre asamblea colorada en el teatro Cíbils, donde se manifestaron enconados juicios al círculo gubernista. Batlle denunció la usurpación que el oficialismo hacía del verdadero Partido Colorado al que —dijo— sustraía todos sus principios. Cuestionó el proceso electoral que había erigido las Cámaras Legislativas y que, en su audacia, el gobierno pretende que eligió el Partido Colorado, y que *“por nosotros está moral y legalmente autorizada”* para dirigir los destinos de la República. *“Yo pregunto señores: ¿hay aquí, donde el Partido Colorado está reunido, hay aquí alguno que haya votado por esa Cámara (No! No! No!). Igual protesta se alza en toda la República.”*<sup>107</sup>

No obstante este parecer, Batlle abandonando los anteriores llamamientos a una acción conjunta de los partidos y ante el levantamiento revolucionario de Saravia, asume

---

<sup>106</sup> “El Día”, artículo: *El deber militar*, Montevideo, 18 de febrero de 1897. Véase, *Cuadernos de Marcha*, “La Revolución del 97”, N° 55, noviembre de 1971, pp. 16-17.

<sup>107</sup> Véase *Cuadernos de Marcha*, N° 31, 1968, p. 15.

una posición contradictoria aprestándose a dar su concurso, de hecho, a la situación gubernativa que antes anatemizaba. Afirma:

Dice el Partido Blanco que viene a restablecer las garantías individuales y las libertades públicas...pero no le creamos! Viene, antes que todo, a derrocar al Partido Colorado! Y ese ataque, que un señor Idiarte Borda en su vanidad delirante, cree que va dirigido contra su persona, y pretende repelerlo contra nuestro partido —y si se produce— tendremos que repelerlo nosotros mismos, con nuestros propios brazos, bajo las órdenes de nuestros mejores Jefes!<sup>108</sup>

Eduardo Flores —hijo del Gral. Venancio Flores, caudillo colorado y dos veces Presidente del país— fue de otro parecer y justificó en la Asamblea del teatro Cibils los aprestos revolucionarios.

El Partido Blanco tiene el derecho a la revolución porque el Partido Colorado gobierna exclusivamente los destinos del país, y gobierna mal,...*Una voz*: no gobierna el Partido Colorado.- *El señor Flores*. Peor entonces que si gobernara, porque usurpa su nombre y somos tan débiles que no somos capaces de reivindicar nuestros derechos (prolongados aplausos)...Esta reunión reivindica como uno de los hechos que más la enaltecen esta afirmación, que el partido que se encuentra excluido sistemáticamente del poder tiene el derecho a la revolución y este derecho está sancionado por las instituciones de la República. El Partido Blanco tiene derecho a la revolución y ese mismo derecho lo tiene el Partido Colorado porque el gobierno actual se encuentra fuera de las instituciones...<sup>109</sup>

El clima de guerra invadía el país y se habían desplomado los valores de la Bolsa. En ese marco Flores hacía una resonante intervención en la Cámara de Diputados contra el gobierno de Borda y en sus expresiones quitaba toda legitimidad a la representación legislativa.

La Asamblea Legislativa es obra de la corrupción, del fraude, del estrangulamiento del sufragio popular. Sus miembros no representan al país, ni a ninguno de los partidos. Representan simplemente al Presidente, que es quien los nombra, en

---

<sup>108</sup> Batlle habría procurado un entendimiento con la Junta de Guerra nacionalista de Buenos Aires a donde viajó para plantear una acción conjunta contra Borda, que no prosperó porque Batlle pretendía actuar mediante un motín militar que no podía conformar a los nacionalistas. Al respecto, véase González Conzi, E. Giúdice, R., *Batlle y el batllismo*, 1959, pp. 90-91, y Sosa, J. Ma. en sus “Memorias” dice que en este plan luchaban contra la debilidad y las vacilaciones de (los generales) Tajés, Pérez, etc. “*Los blancos hicieron la revolución por su cuenta y cesaron nuestros trabajos...No podíamos hacerles el caldo gordo.*” En, Fernández Prando, 1991, p. 136.

<sup>109</sup> Pivel Devoto, Juan E. *Historia de los Partidos Políticos en el Uruguay* (1º ed. 1944), edición Cámara de Representantes, Tomo II, 1994, p. 503 ss. No obstante esa categórica afirmación sus hijos y su hermano revistarán en el ejército gubernista en la célebre batalla de Tres Árboles.

elecciones farsaicas, para que legalicen sus actos y llenen las fórmulas institucionales, cuando hay que someterse a ellas.

El Presidente de la República, a su turno, encarna intereses particulares y malsanos, que se traducen en grandes y deplorables negocios, en el despilfarro de la hacienda pública, en el falseamiento de nuestras instituciones, en una obra de corrupción política y financiera que avanza y avanza sin cesar, sumiendo al país en el caos y en el desprestigio, a nombre de una evolución que marcha como el cangrejo.<sup>110</sup>

El Dr. Juan Carlos Blanco (ex-constitucionalista reintegrado al Partido Colorado, del que aspiraría a ser candidato a la Presidencia) por esos días (19 y 25/I/97) había sostenido en la prensa similar tesitura. Luego de denunciar la imprudencia del gobierno de convocar comicios, *“cuando los ciudadanos que deben votar se hallan en la revolución y en el extranjero, unos; oprimidos y vejados, otros; y aquellos, los más jóvenes perseguidos y arreados a los cuarteles para que tomen un fusil en vez de las boletas del voto a que se les convoca.”* Blanco afirma que el dilema que la situación plantea al actual gobernante es *“someterse o dimitir”*.

El Partido Blanco va a la lucha empujado, desesperado, por no poder vivir en el país, cuando ese partido no desea ni ambiciona sino ser minoría ante el Partido Colorado y tener los derechos que a las minorías se acuerda en los pueblos medianamente regidos por instituciones democráticas.

Por decreto del Ministro de Gobierno Miguel Herrera y Obes de 13 de febrero, el régimen bordista prohibiría la manifestación en silencio organizada por la Comisión Directiva del Partido Colorado, alegando que en la asamblea del teatro Cibils *“se proclamó el derrocamiento de los poderes constituidos y se incitó al Ejército Nacional a que, desconociendo la autoridad del gobierno, se lanzara a un motín criminal.”*

No obstante estas categóricas expresiones de oposición al régimen de elementos destacados del Partido Colorado, el espíritu de partido complica la cuestión y termina por imponerse, de tal modo que las divergencias interpartidarias se postergan y se acallan ante la revolución iniciada por el partido adversario y el gobierno execrado en la víspera pasa a ser defendido o tolerado, después.

Referiremos, por último, a la opinión de un destacado hombre público del Partido Constitucional, al Dr. Eduardo Acevedo, a la sazón Director del diario “El Siglo”, vocero de las “clases conservadoras”. Acevedo exhorta a los hombres de influencia a actuar con energía, para provocar un sacudimiento de la situación política. Asevera que la hora de

---

<sup>110</sup> Cit. por Reyes Abadie, W. *Crónica de Aparicio Saravia*. Tomo I, 1989, p. 160.